

LES BANQUES POPULAIRES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le 25 juin 1938, à 9 heures.

PAR

Paul CHAMLEY

Attaché à la Banque de France

JURY D'EXAMEN :

Président : M. SAINT-GERMES, Professeur, Président de la thèse.

Suffragants { MM. BESNIER, Professeur.
GOETZ, Chargé de cours.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, GALERIE BEAUJOLAIS, PALAIS-ROYAL

1938

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES BANQUES POPULAIRES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le 25 juin 1938, à 9 heures.

PAR

Paul CHAMLEY

Attaché à la Banque de France

JURY D'EXAMEN :

Président : M. SAINT-GERMES, Professeur, Président de la thèse.

Suffragants { MM. BESNIER, Professeur.
GOETZ, Chargé de cours.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, GALERIE BEAUJOLAIS, PALAIS-ROYAL

1938

*La Faculté n'entend donner ni appro-
bation ni improbation aux opinions
émises dans les thèses; ces opinions
doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



ERRATA

- P. 14, note 2, Lire :* Allgemeiner Verband der auf Selbsthilfe beruhenden deutschen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften.
- P. 15, note 6, Lire :* Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
- P. 25, note 22, Lire :* ...WERNER SOMBART : (ici un mot supprimé)
« Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten Jahrhundert ».
- P. 89, note 8, Lire :* Banque Grenobloise de Crédit.
- P. 309, note 1. Au lieu de :* p. 340, *lire :* p. 177.
- P. 330, ligne 8. Compléter :* ordonnance du 13 octobre 1936.
- P. 332, ligne 16. Au lieu de :* une bonne gestion, *lire :* en bonne gestion.
- P. 335. Annexe 1. Dernière colonne à droite. Au lieu de :* en milliers de francs, *lire :* en millions de francs.
- P. 342. Publications périodiques. Lire :* Der deutsche Volkswirt. Notamment le fascicule spécial du 2 juillet 1937 : Die Wirtschaft im neuen (sans alinéa) Deutschland in Einzeldarstellungen; 17. Folge : Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften. -

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année Scolaire 1937-1938

DOYEN :

M. Henri NÉZARD, (✱, I. 🌿)

DOYEN HONORAIRE :

M. Eustache PILON (O. ✱, I. 🌿)

ASSESSEUR DU DOYEN :

M. GOMBEAUX (O. ✱, I. 🌿)

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. CABOUAT (O. ✱, I. 🌿)

DEGOIS (I. 🌿).

PROFESSEURS :

MM. NÉZARD (✱, I. 🌿), *Professeur de Droit administratif, chargé du Cours de Législation Minière;*

GOMBEAUX (✱, I. 🌿), *Professeur du Droit civil, chargé du Cours de Droit international privé;*

BRIDREY (✱, I. 🌿), *Professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit Public;*

LEPARGNEUR (✱, I. 🌿), *Professeur de Droit commercial, chargé du Cours de Droit maritime;*

LEMONNIER (I. ) , *Professeur de Droit civil, chargé du Cours de Législation industrielle;*

PERREAU (*, I. ) , *Professeur de Droit criminel, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé;*

LAMPUÉ () , *Professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel;*

YVER () , *Professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé, chargé du Cours d'Histoire de la Coutume de la Normandie;*

PRUD'HOMME (*, †, ) , *Professeur de Procédure Civile et de Voies d'Exécution;*

FRÉJAVILLE () , *Professeur de Droit Civil;*

BESNIER, *Professeur de Droit Romain;*

LEDUC, *Professeur d'Economie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Economiques et du Cours de Législation Financière;*

SAINT GERMÈS, *Professeur d'Economie politique.*

SECRETAIRE :

M. ROUX (*, I. , , †), *Secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.*

AVANT-PROPOS

La dénomination de banque populaire désigne un organisme spécialisé dans le crédit aux classes sociales inférieures et moyennes, et rejetant, pour les remplacer par les méthodes coopératives, certains des principes bancaires appliqués dans l'économie individualiste libérale.

La différence des milieux nationaux, et l'évolution des théories coopératives ont assigné à cette institution des buts plus précis, variables suivant les pays et les époques. C'est ainsi qu'en France le domaine du crédit populaire est assez longtemps exclusivement urbain. En Allemagne, les besoins du crédit étant, au milieu du XIX^e siècle, aussi élevés dans l'agriculture que dans l'artisanat, le crédit populaire s'installe simultanément dans ces deux domaines.

D'autre part le mouvement coopératif français dans son ensemble est caractérisé, au XIX^e siècle, par la prédominance de la coopérative de production, dont la coopérative de crédit est surtout l'instrument de financement. La prépondérance de la coopérative de production dans la doctrine et la pratique coopératives est une des causes du rôle effacé de la banque populaire en France avant 1914.

En Allemagne, bien qu'à l'origine Schulze-Delitzsch, créateur et théoricien de la banque populaire, eût attribué lui aussi le premier rôle à la coopérative de production, il n'avait établi aucun lien organique entre les différentes parties de son système, qui put ainsi se modeler sur les

données de l'expérience. Exceptionnellement favorisé, en Allemagne, par les circonstances économiques, imité à l'étranger, reconnu en doctrine comme le plus efficace, ce système faisait de la banque populaire une institution autonome, non seulement libérée de tout assujettissement à d'autres organismes coopératifs, mais poursuivant ses fins avec des moyens en partie contraires à l'idéologie coopérative.

Le but de la présente étude est de situer, en prenant pour point de comparaison initial cette banque populaire classique d'avant 1914, la place occupée aux points de vue de la théorie et de la pratique du crédit populaire par l'expérience française inaugurée en 1917. Les enseignements de cette expérience confrontés avec ceux des échecs subis par le crédit populaire allemand au cours des dernières années, permettront de dégager la portée pratique du crédit mutuel urbain.

INTRODUCTION

Les principes du Crédit populaire urbain.

CHAPITRE I.

Les bases théoriques de la Banque Populaire, Coopérative de Crédit.

L'entreprise coopérative revêt des aspects très différents suivant son milieu social, sa fonction économique, ses méthodes de répartition des bénéfices.

Les classifications proposées¹, lorsqu'elles ne bornent pas leur ambition à n'être que des méthodes de groupement commodes, destinés à servir simplement de cadres à la statistique, choisissent leur critère en tenant compte de la valeur sociale et, par suite, des méthodes et du milieu d'application des différentes formes de coopératives.

L'étude du traitement réservé par cette méthode à la coopérative de crédit, a le double intérêt de faire ressortir le rôle et l'efficacité de ce type d'entreprise par rapport aux autres formes de la coopération, et de préciser

(1) Une nomenclature des coopératives présentée par le Prof. Salcius à l'Institut International d'Etudes Coopératives de Budapest, session des 30 sept., 2 oct. 1936, relève chez les principaux théoriciens de la coopération, dix classifications différentes. V. Revue des Etudes Coopératives, 1936, N° 61.

les méthodes générales que la banque populaire, espèce du genre coopératif, doit lui emprunter.

I. La doctrine coopérative prédominante en France, représentée par Charles Gide et M. Bernard Lavergne, établit une hiérarchie à trois degrés, basée sur le mode de répartition du profit; il distingue :

1. la coopérative de consommation, où le profit va à l'acheteur;

2. la coopérative de production, où le profit va à l'ouvrier;

3. la coopérative patronale (de crédit, d'achats et de ventes, etc...) où le profit va au producteur indépendant.

La coopérative de consommation a « un but immédiat et présent : l'éducation ouvrière par l'association coopérative et un but plus éloigné : l'émancipation de la classe ouvrière par la transformation du salariat » ².

Elle doit se subordonner progressivement tous les instruments de production en coalisant les consommateurs, et modifier la répartition des revenus en généralisant le salariat et le principe de répartition du profit par la ristourne proportionnelle aux achats.

La coopérative de production est reléguée au second plan pour s'être révélée stérile en pratique : elle ne réunit que les éléments d'une seule classe, qui semblent devoir fatalement, lorsqu'une tentative réussit, s'ériger en castes exclusives, voire en sociétés commerciales capitalistes.

La coopérative patronale, formée de petits producteurs désireux d'abaisser leurs prix de revient, n'a aucune valeur en tant que moyen de transformer des principes de répartition du profit.

Le critère utilisé pour cette classification aboutit ainsi

(2) GIDE. La coopération, p. 40.

à classer hiérarchiquement les coopératives suivant leur degré d'efficacité comme instruments de réforme sociale.

D'une application universelle, la coopérative de consommation se classerait au-dessus des autres, qui ne tendent qu'à grouper des intérêts corporatifs et mériteraient plutôt le nom de « corporatives ».

Dans la réalité, l'écart entre ces différents groupes paraît moins considérable. Le rôle effectif de la coopérative de consommation est bien plus restreint que son rôle théorique. Son essor paraît se heurter à de graves difficultés de financement³. Réunissant essentiellement des sociétaires ouvriers ou paysans, elle semble mériter elle aussi le nom de « corporative ». Enfin l'intérêt qu'elle suscite dans ces milieux eux-mêmes est limité⁴.

Dans les pays où la coopérative de consommation dispose de capitaux abondants — en Angleterre, en Ecosse, en Suède — la même stagnation s'observe pour une raison inattendue : les dirigeants répugnent à placer leurs capitaux disponibles en investissements industriels coopératifs⁵.

On peut donc retourner contre la coopérative de consommation l'argument tiré de l'efficacité pratique utilisé pour condamner la coopérative de production. Basée sur une hypothèse, la classification des coopératives proposée par l'Ecole de Nîmes est démentie par l'expérience. Les

(3) B. LAVERGNE. Le problème des capitaux coopératifs et les sociétés anonymes ouvrières en Belgique. *Revue des Et. Coopératives*, 1935, N° 55.

(4) La cause profonde en est soulignée par M. G. PIROU dans son commentaire de l'ouvrage de M. B. LAVERGNE : « La primauté du consommateur ». *Rev. d'Ec. Politique*, 1936, N° 4.

(5) B. LAVERGNE. *Loc. cit.* Cet échec paraît révéler certains vices essentiels du système : l'insuffisance du principe trop simple de la ris-tourne et des quelques autres principes coopératifs à régler les modalités d'une extension un peu poussée de la coopération et la nécessité, peut-être, de donner un appui politique aux responsabilités qu'impliquerait une telle initiative.

deux espèces de coopératives qui ont pris le plus d'essor : coopératives de consommation et coopératives patronales, celles-ci comprenant notamment les coopératives de crédit, poursuivent dans leurs domaines respectifs des activités parallèles. Supprimant certains intermédiaires par l'accomplissement en commun de fonctions économiques, déterminées elles visent à augmenter les revenus des classes défavorisées par le jeu du principe individualiste.

Une définition réaliste de la coopérative semble ainsi montrer que la banque populaire n'en est pas une forme bâtarde.

II. Cependant la notion de coopérative paraît contenir une référence plus précise aux méthodes appliquées par les associations qu'elle désigne : Les critères tirés du but et de la méthode générale ne permettent-ils pas des rapprochements trop sommaires que démentirait l'examen détaillé du fonctionnement de ces institutions ? Les principes de gestion auxquels doit se soumettre toute entreprise fonctionnant dans le domaine du crédit sont-ils compatibles avec les règles d'action qui sont l'expression nécessaire de l'esprit coopératif ?

Les principes coopératifs sont parfois confondus avec ceux que posèrent dans leurs Statuts et leur Manifeste les Equitables Pionniers de Rochdale ⁶. Rien cependant ne justifie cette transformation en principes absolus de règles d'action prévues par leurs auteurs pour les seules coopératives de consommation. Il faut donc chercher à déduire du but général et des bases idéologiques communes à

(6) Ainsi M. D. LAVERGNE (« Les coopératives de consommation en France ») dénie toute apparence coopérative aux associations de vente en commun qui n'appliquent pas la règle de la ristourne.

En sens inverse on peut noter la position impliquée par le plan de l'ouvrage de M. E. JAMES : « Les formes d'entreprise », où les principes de ROCHDALE sont étudiés uniquement dans le cadre de la coopérative de consommation (p. 302 à 315).

toutes les coopératives, les principes d'action dictés par les techniques particulières à chaque espèce de coopérative. Ces méthodes pratiques pourront, le cas échéant, se rencontrer avec certains des principes de Rochdale⁷.

D'après M. E. James⁸, parmi les traits communs à toutes les coopératives, « le plus important aujourd'hui est leur idéal, tendant à la libération de petits groupes vis-à-vis des détenteurs de capitaux »⁹. Cette formule, qui n'envisage la coopérative que sous l'aspect d'une entreprise isolée, en définit le contenu idéologique, mais ne rend pas entièrement compte de l'aspect social de cette forme d'entreprise : Cherchant à réhabiliter, à l'encontre de la primauté du capital, les valeurs inhérentes à la personne, les coopératives sont unies par cet idéal commun; constituant un moyen de défense aux mains des classes peu fortunées, elles font partie d'un mouvement de masses¹⁰.

Dans le domaine du crédit, le principe idéologique de la coopération se traduira par l'importance donnée, au point de vue des méthodes de crédit et des règles d'administration, à la personne du coopérateur. L'effort coo-

(7) Il paraît régner quelque incertitude sur le contenu exact de ces principes. D'une enquête menée par une commission spéciale de l'Alliance Coopérative Internationale il ressort que nombre des dispositions du Manifeste et des Statuts des Equitables Pionniers s'inspirent de circonstances locales ou de doctrines périmées. — Cf. E. POISSON. « La mise au point des principes de Rochdale ». Revue des Etudes coopératives, 1933, N° 49.

(8) E. JAMES. « Les formes d'entreprise », p. 245.

(9) Une définition analogue est donnée par M. HUPIN, Traité Général des Sociétés, 7^e éd., tome 3, N° 2020, qui considère comme « un élément caractéristique de toute coopérative » le « groupement d'un certain nombre de personnes cherchant moins dans l'apport des capitaux que dans la puissance des liens de solidarité qui les unissent, le moyen de supprimer ou de rendre moins onéreux le recours à des intermédiaires ».

(10) Cet aspect social de la coopération, dont ne font pas état les définitions légales, est souligné par le syndic D^r J. LANG dans une conférence sur le sujet : « Der Aufbau der deutschen Kreditgenossenschaften », parue dans « Blätter für Genossenschaftswesen », 81^e année, N° 44 et 45.

pératif tendra à rendre moins impérieuse la nécessité d'un capital préalable chez l'emprunteur : A l'égard des tiers, la responsabilité solidaire des associés doit servir de substitut du capital comme base financière de l'institution. Dans les rapports de la banque avec ses adhérents, la distribution du crédit sera guidée par la considération des qualités personnelles plus que des garanties réelles. Dans l'administration intérieure, la primauté de la personne sur le capital s'affirmera par la substitution du principe égalitaire au principe de l'influence et de la rémunération proportionnelles aux apports.

Au point de vue de la répartition des charges et des bénéfices de l'exploitation, l'idéal coopératif commande d'abaisser autant que possible les intérêts perçus sur les prêts, servis aux dépôts, alloués aux parts sociales, afin d'éviter que les associés les plus riches ne soient favorisés au détriment des plus besogneux.

Contraintes pour atteindre leurs buts d'adopter un aspect administratif et bancaire décentralisé, les coopératives de crédit trouveront dans leur caractère social un correctif aux infériorités inhérentes à cette localisation. Ce caractère social semble devoir se refléter, en effet, dans l'aspect d'ensemble du système. Le fait de réunir dans leurs circonscriptions respectives les membres d'une même classe, de poursuivre les mêmes buts, de partager une même mystique doit être un facteur centripète capable d'équilibrer la tendance décentralisatrice du mutualisme. Cet élément permettra aux banques populaires de s'unir en une fédération, d'instituer un siège fédératif permanent, de collaborer par l'intermédiaire de services communs notamment par la constitution d'une

banque centrale coopérative et par l'organisation d'un service de contrôle collectif.

Le degré d'application de ces méthodes de crédit indiquera la place occupée dans la banque populaire respectivement par le principe coopératif et par le principe capitaliste. Cet essai de réhabilitation des valeurs inhérentes à la personne implique, en effet, une tentative parallèle de limitation du capitalisme sous ses aspects technique et juridique ¹¹.

La coopérative de crédit cherche d'abord à se passer du capital lui-même. Ce but doit se réaliser par la substitution des garanties personnelles au capital social et par le mécanisme de distribution du crédit; il implique aussi l'organisation collective des services bancaires centraux, destinés à faciliter la décentralisation des coopératives.

La mise en œuvre du « mutualisme technique » suppose d'autre part l'élimination du capitalisme juridique. La suppression du capital social ferait disparaître la base même de l'organisation juridique des entreprises sociétaires capitalistes. En fait le capital ne saurait être remplacé intégralement par les facteurs personnels. L'effica-

(11) Pour la définition du capitalisme, voir G. PIROU : « La crise du capitalisme ». M. G. PIROU distingue trois sens du terme : Un sens technique, un sens juridique, un sens psychologique, pratiquement emmêlés dans une seule notion. Au point de vue technique, le terme de capitalisme désigne le régime basé sur la collaboration du travail et des « biens intermédiaires ». Entendu dans ce sens, le capitalisme est d'autant plus accentué que le rôle des biens intermédiaires est proportionnellement plus important. Lorsque ces capitaux, sources de revenu et garantie de puissance pour leur détenteur, font l'objet de l'appropriation individuelle, on est en présence du « capitalisme juridique ».

— Au point de vue des mobiles qui en assurent le fonctionnement ce dernier régime est dominé par les caractères généraux de la psychologie individuelle : La recherche de l'intérêt individuel et la poursuite d'un enrichissement indéfini y tiennent le rôle principal. Ainsi le « capitalisme psychologique » coïncide en gros avec le capitalisme juridique dont il est l'aspect psychologique général, sinon nécessaire.

cité du système de la garantie solidaire notamment, dépend surtout de la valeur des fortunes individuelles qu'elle a pour but d'agglomérer. De même dans les rapports entre la société et ses membres considérés comme usagers, il ne sera peut-être pas possible de faire toujours abstraction des bases matérielles du crédit. — Dans la mesure où on ne pourra éviter de prendre le capital pour base de crédit, on essaiera du moins de restreindre son rôle au domaine technique en éliminant autant que possible le capitalisme juridique : Les principes d'administration mutualistes ont en effet pour but non seulement de garantir l'application effective des techniques du crédit que l'association coopérative permet de concevoir, mais aussi de supprimer ou de limiter l'influence du profit capitaliste sur la distribution du crédit. Que ses statuts suppriment indirectement l'attrait des opérations les plus rémunératrices en limitant le montant des dividendes ou qu'ils se bornent à ménager une même influence à tous les usagers, la banque mutualiste permet aux usagers les moins fortunés sinon de faire valoir en toute hypothèse leurs qualités personnelles, du moins d'accéder au crédit aux mêmes conditions que leurs co-associés.

Au souci de limiter l'appropriation discrétionnaire du capital par l'individu répond aussi bien l'organisation administrative de la banque populaire isolée que celle du système de crédit populaire considéré dans son ensemble.

Le siège fédéral n'a pas seulement pour but de défendre au dehors les intérêts syndicaux, de mettre au point, à l'intérieur du système, des services communs d'un intérêt purement technique : Le fonctionnement des organes fédéraux est régi par le même principe égalitaire que les organes administratifs locaux. Les directives fédérales

s'inspireront donc, elles-aussi, des intérêts du plus grand nombre des adhérents plutôt que des intérêts des capitalistes les plus importants; elles tendront, d'autre part, à faciliter aux coopératives adhérentes l'application des principes mutualistes.

L'emprise directe ou indirecte de ces organismes sur l'administration du capital implique-t-elle, chez les coopérateurs, un recul du mobile égoïste ? L'interdiction légale ou statutaire de donner au capital certaines affectations, les décisions de l'assemblée générale, les directives de la fédération des banques populaires peuvent exclure des opérations profitables pour l'individu, mais nuisibles aux intérêts de classe. On doit voir, semblerait-il, dans l'application des règles égalitaires de distribution des bénéfices une atteinte directe au capitalisme psychologique. — Néanmoins il est manifeste que le coopérateur recherche avant tout, dans l'association, le profit personnel. S'il accepte de sacrifier une partie des droits dont il bénéficie dans un régime individualiste, c'est qu'il a conscience qu'en raison de sa situation sociale ces droits sont surtout théoriques. Son intérêt immédiat peut quelquefois lui conseiller l'isolement, mais son intérêt à longue échéance se confond avec celui de sa classe. Le mobile égoïste reste donc intact dans la coopérative de crédit. Elle n'a pour résultat que de modifier les méthodes juridiques et techniques qui conduisent à l'appropriation du capital par l'individu.

Dès avant 1914 le fonctionnement du crédit populaire urbain paraît révéler, principalement en Allemagne, certaines incompatibilités entre l'application intégrale des principes mutualistes et les exigences de la fonction et du milieu des banques populaires.

CHAPITRE II

Les premières bases expérimentales du crédit populaire.

Méthodes du crédit populaire urbain avant 1914.

Au contact des faits, les théories de Schulze-Delitzsch subissent une double évolution, portant d'une part sur l'aspect général de son système et d'autre part sur les méthodes de ses banques.

Son ouvrage de 1853, « Das Associationsbuch für deutsche Handwerker und Arbeiter » groupe toutes les classes peu fortunées : artisans, paysans, ouvriers, commerçants dans un seul système qui doit s'appliquer par étapes d'une difficulté et d'une perfection croissantes, étapes marquées par l'introduction successive des coopératives de consommation et de crédit, des coopératives d'achat et de vente, enfin des coopératives de production.

Cette construction groupait des intérêts trop divergents. En 1863, Ferdinand Lassalle provoque la sécession des ouvriers qui avaient adhéré au mouvement.

Les agriculteurs se groupèrent la plupart en fédérations indépendantes. Après la mort de Schulze, le dénombrement se poursuit par la constitution, en 1901, d'un mouvement artisanal autonome et par l'expulsion, au congrès de Kreutznach en 1903, des coopératives de consommation à tendance socialiste.

Après avoir maintenu son système avec ténacité, Schulze-Delitzsch finit par reporter sur les coopératives de crédit, les plus prospères, son intérêt presque exclusif, et de son vaste plan de renouveau social, il en vint à des vues plus modestes et plus individualistes : Devenue l'organe essentiel, la coopérative de crédit est un instrument d'émancipation au service des plus actifs parmi les membres des classes moyennes et inférieures; elle donne une preuve suprême de son efficacité en se transformant, après avoir enrichi ses adhérents, en une société par actions ¹.

Les banques populaires, de leur côté, avaient subi des transformations. Leur champ d'activité et leurs méthodes s'étaient précisés.

Après une période d'établissement allant de 1850 à 1870, les coopératives de crédit acquièrent rapidement leurs traits essentiels, que vient compléter la loi de 1889 et qui ne devaient plus guère changer par la suite. Envisagée d'un point de vue statique, la banque populaire allemande apparaît alors comme une combinaison de l'élément coopératif et de l'élément capitaliste.

L'étude de l'évolution des banques populaires précisera les limites de l'efficacité du principe coopératif dans ce domaine; elle mettra en lumière le rôle d'un troisième facteur s'ajoutant aux deux premiers : l'intervention étatique.

§ 1. — *L'aspect statique du système de Schulze-Delitzsch.*

I. Le principe coopératif se manifeste d'abord dans l'organisation fédérative. Les banques de l'obédience délitzschenne s'unissent en 1859 dans la Fédération Générale

(1) O. LINDECKE. « Das Genossenschaftswesen in Deutschland », p. 18.
A. HUGENBERG. « Bank und Kreditwirtschaft des deutschen Mittelstandes », p. 17.

des Coopératives Allemandes² comprenant elle-même des fédérations régionales. Les organes de la Fédération sont le syndic (Anwalt), le Comité restreint (engerer Ausschuss), le comité général (Gesamtausschuss), l'assemblée plénière coopérative (« allgemeiner Genossenschaftstag »). Chaque fédération régionale a ses organes particuliers et assure la révision périodique des coopératives exigée par la loi.

Les statuts de 1864 définissent le rôle de la Fédération, qui consiste dans le développement et l'encouragement de la coopération, la défense des intérêts communs, l'établissement de relations d'affaires réciproques.

La solidité et l'efficacité de cette organisation est assurée uniquement par la discipline bénévole des adhérents : Syndic et directeurs de fédérations régionales n'ont aucun pouvoir qui puisse affaiblir l'indépendance et la responsabilité des coopératives.

En fait le groupement fédératif se révéla efficace. Son œuvre technique fut remarquable, quoi qu'elle eût rencontré sur certains points des difficultés, notamment dans l'organisation du contrôle. En 1867, la Fédération organise le « Giroverband », à la fois réseau de recouvrement, réseau de virement et système de compensation des créances réciproques. Il devait servir de modèle à toutes les organisations similaires, notamment à celles des Caisses d'épargne. Dans les domaines de l'organisation bancaire centrale³ de la statistique⁴, de la législation coo-

(2) « Allgemeiner deutscher Genossenschaftsverband » devenu en 1864, « Allgemeiner Verband der auf Selbsthilfe beruhender deutscher Erwerbs-und Wirtschaftsgenossenschaften ». La Fédération embrasse toutes espèces de coopératives; les coopératives de crédit y sont l'élément prépondérant.

(3) Voir plus bas, p. 19 ss.

(4) L'annuaire de la Fédération paraît depuis 1859, l'organe hebdomadaire (aujourd'hui « Blätter für Genossenschaftswesen ») depuis 1854.

pérative ⁵, la Fédération joua également un rôle novateur.

II. L'existence et l'activité de la Fédération impliquent une coalition d'intérêts désavantagés par l'individualisme capitaliste. Les méthodes d'administration et de crédit appliquées par les banques populaires, les modalités adoptées pour la répartition des charges et des bénéfices de l'exploitation indiquent la position du crédit populaire allemand par rapport au principe et aux méthodes capitalistes.

Ces méthodes ⁶ résultent logiquement des bases élémentaires données par Schulze à son institution. Celles-ci sont définies dans le discours qu'il prononça à la Chambre prussienne le 17 décembre 1866 lors du dépôt de la première loi sur les coopératives : « Il serait ridicule de demander des miracles aux coopératives, de mettre en elles des espoirs chimériques. Elles ne peuvent que porter à la connaissance de leurs adhérents les règles générales, les conditions d'existence qui sont liées au progrès humain... C'est de là que résulte le premier de leurs principes, qui est de renvoyer leurs adhérents à leur propre force et à leur propre activité comme condition fondamentale du progrès. Les capacités de réalisation de l'homme s'accroissent d'autant plus que, pour accomplir les tâches qui lui incombent, il en est davantage réduit à utiliser ses propres forces... L'aumône ne résout pas la question sociale, mais elle l'embrouille. C'est pourquoi les coopératives ne s'adressent jamais aux libéralités privées

(5) Voir O. Lindecke, « Das Genossenschaftswesen in Deutschland », p. 98 ss.

(6) On en trouvera un exposé qualifié dans Conrad « Handwörterbuch der Staatswissenschaften » à l'article « Kreditgenossenschaften » rédigé par le syndic Hans CRÜGER.

ni à l'aide étatique, mais se maintiennent exclusivement sur le terrain commercial ⁷.

Du principe fondamental de l'effort personnel, de la « Selbsthilfe », considéré dans son aspect négatif, découle d'abord l'interdiction pour la coopérative de tirer ses ressources normales du recours au crédit bancaire. Ce crédit ne devra être utilisé que d'une manière exceptionnelle, de peur qu'il ne vienne énerver l'effort du sociétaire en lui donnant l'illusion d'un secours extérieur toujours prêt à intervenir. L'appui des pouvoirs publics est proscrit sans réserves, comme un danger mortel pour la coopération ⁸.

L'idéal de la banque populaire est de se suffire à elle-même, de ne devoir qu'à ses adhérents les avantages qu'elle leur procure et de tenir sans cesse leur effort en haleine, toutes les responsabilités reposant sur eux seuls.

Pour ne pas condamner la banque à une mort rapide, cette autonomie implique un rayon d'action assez grand, lui assurant l'indépendance dans ses opérations actives et passives. La compétence territoriale de chaque banque sera aussi étendue que le permet la nécessité de garder un contact étroit avec ses adhérents. Sa compétence économique sera très variée, et devra réunir des professions aussi nombreuses que possible ⁹, de manière à réaliser au maximum la compensation des besoins actifs et passifs des sociétaires.

Le développement assigné à la banque populaire détermine à son tour le choix des méthodes de crédit. Au point de vue des opérations passives, la banque ne peut compter sur une solidarité sans limite chez ses adhé-

(7) D'après « Blätter für Genossenschaftswesen », 1934, N° 44.

(8) Les principales manifestations de cette attitude sont rapportées par O. LINDECKE, déjà cité, p. 85 et ss.

rents et à plus forte raison chez les déposants non sociétaires qu'elle est conduite à recruter pour assurer son autonomie. Elle perd ainsi le bénéfice de la mutualité qui règne parmi les adhérents des coopératives agricoles plus étroitement localisées¹⁰ et doit maintenir sa liquidité presque aussi scrupuleusement que le ferait une banque ordinaire. La gestion ne peut donc être confiée à des banquiers improvisés choisis parmi les sociétaires; la direction et les agents sont salariés, les méthodes de crédit commercialisées. — Le principe coopératif est sauvegardé par le fonctionnement pratique de la banque et par une série de dispositions légales ou statutaires. Les rapports de la direction avec les sociétaires restent toujours plus étroits que ceux d'une banque commerciale avec ses clients¹¹. D'autre part les statuts subordonnent en général toute ouverture de crédit à l'accord préalable du conseil et de la direction. L'art. 47 de la loi de 1889 réserve à l'assemblée générale le droit de fixer le montant maximum des crédits accordés à un même associé; or, les décisions de

(9) L'effectif de la Fédération Générale était réparti comme suit en 1870 et 1889.

Agriculteurs indépendants	19,8 %	29,5 %
Artisans indépendants	38,4	28,1
Commerçants indépendants	9,7	8,7
Rentiers	5,1	7,4
Divers (professions libérales ou salariés, etc.).	27	26,3
	100	100

(10) Cette certitude de pouvoir compter sur la solidarité des sociétaires permit de tous temps aux caisses Raiffeisen d'immobiliser une grande partie de leurs dépôts. Avant 1914, les dirigeants de la Fédération Générale dénonçaient bruyamment cette pratique, sans émouvoir les intéressés. Ce paradoxe apparent devait trouver sa justification en 1914 : les caisses agricoles subirent très peu de retraits. De même au cours de la crise de 1931, les banques populaires urbaines les plus considérables subirent dans certains cas des retraits trois fois plus élevés que les moins importants. (Cf. « Der deutsche Volkswirt », 53^e année, p. 1515).

(11) Untersuchung des Bankewesens, 1^{re} partie, vol. 1, p. 302. (Rapport DEUMER).

l'assemblée sont prises à la majorité des voix, chaque associé n'ayant qu'une voix quelque soit le nombre de ses parts. (art. 41). L'art. 8 interdit aux banques populaires les opérations actives avec d'autres personnes ou sociétés que leurs adhérents. Enfin le contrôle biennal obligatoire donne lieu à l'établissement d'un rapport soumis à la délibération de la prochaine assemblée générale (art. 61).

Utilisant largement les capitaux d'emprunt, la banque populaire est conduite à renforcer les bases financières qui leur servent de garantie. Ici encore viennent se combiner la méthode coopérative et la méthode capitaliste : la responsabilité personnelle des associés se joint au capital et aux réserves.

La loi de 1889 prévoit pour les coopératives trois formes de responsabilité : la responsabilité illimitée, la responsabilité limitée avec obligation illimitée de versements supplémentaires ¹², enfin la responsabilité limitée au montant de la part sociale majorée d'une somme déterminée par les statuts, la « Haftsumme », qui ne peut être inférieure au montant de la participation au capital. Dans cette dernière hypothèse, on peut rejoindre en fait la responsabilité illimitée, dès lors que la « Haftsumme » est fixée à un multiple élevé de la part sociale.

Le montant minimum de chaque part n'est pas fixé par la loi, mais les dirigeants de la Fédération générale ont toujours attaché le plus grand prix au développement des capitaux propres. Schulze-Delitzsch, voyant dans l'épargne des associés la manifestation essentielle de la *Selbsthilfe* » prescrit à ses banques de maintenir un rapport d'un tiers entre les capitaux propres et les capitaux

(12) Cette forme de responsabilité se caractérise essentiellement par l'application de la procédure de répartition décrite, p. 24, note 18.

d'emprunt. L'idéal proposé était un rapport de 50 p. cent. Dès sa première création, Schulze donna aux parts un montant élevé; leur libération devait s'effectuer par acomptes et par remploi automatique des dividendes. Le montant effectif des parts oscillait généralement entre 100 et 500 marks.

Les modalités de répartition des bénéfices sont destinées à encourager la formation du capital propre : la loi de 1889 (art. 19), permet aux statuts de déterminer ces modalités, mais prévoit en principe la répartition sous forme de dividendes proportionnels aux versements effectués. La Fédération érigea en système la répartition des dividendes élevés. D'autre part, la dotation des réserves exigeait des capitaux importants : elles devaient, d'après Schulze, atteindre au moins 10 p. cent du capital. La proportion moyenne était de 14 p. cent en 1860 et de 44 p. cent en 1913. Lourdemment grevés par cette double charge, les comptes de profits et pertes retrouvaient leur équilibre au moyen des conditions de crédit assez dures faites par les banques à leurs sociétaires. L'Etat prussien devait en prendre prétexte pour motiver la création de la Caisse Centrale Prussienne ¹³.

III. Ainsi organisée, la banque populaire apparaît comme une unité économique indépendante, confiée à la gestion d'un cercle d'adhérents relativement étendu et reposant sur les bases financières créées par leur effort personnel. Néanmoins l'aspect du système n'est pas celui de cellules parfaitement isolées au point de vue bancaire, unies simplement par l'identité de la doctrine, de l'idéal, des « intérêts syndicaux ». L'autonomie absolue n'était pas réalisable. Les banques nouvellement créées trouvent

(13) Voir plus bas, p. 27.

difficilement le capital nécessaire pour leur fonds de roulement. Des crises de confiance pourront se produire, que les seuls moyens d'une institution isolée, même adulte, ne permettront pas de surmonter. Enfin le rythme de la formation et de la consommation des capitaux est inégal d'une région à l'autre.

La banque centrale coopérative doit remédier à ces besoins, soit en réalisant la compensation des ressources actives et passives, soit en transportant sur le marché monétaire général le solde non susceptible de compensation. Sa compétence englobera les services communs qui impliquent un organe central, comme le clearing comptable des créances et des dettes réciproques, ou ceux qu'il paraîtra économique de fusionner en un seul service utilisé par toutes les banques adhérentes : services du contentieux, des ordres de bourse, des dépôts de titre, etc...

Ayant reconnu très tôt la nécessité d'un tel organisme, les dirigeants de la Fédération générale s'ingénierent à lui donner la formule adaptée aux principes de leur institution. Ils repoussèrent le système pyramidal à trois degrés presque universellement appliqué par le crédit agricole : cette organisation eût diminué la responsabilité et l'activité des coopérateurs en rejetant sur un réseau secondaire de caisses régionales le soin d'employer les capitaux disponibles et le souci d'assurer la liquidité. D'ailleurs l'extension donnée aux institutions primaires rendait superflue la charge d'un réseau intermédiaire ¹⁴.

Même réduit à un seul établissement, l'organe central ne pouvait **compter, pour** couvrir ses frais, sur les opérations coopératives. Celles-ci se réaliseraient sur une base

(14) Des témoignages récents justifient en partie les appréhensions de la Fédération sur ce point. Voir : « Untersuchung des Bankwesens », 1^{re} partie, vol. 2, p. 51.

exclusivement commerciale, mais elles devaient, par hypothèse, rester exceptionnelles, ou ne porter que sur des services communs peu rémunérateurs.

Dès 1862, Schulze essaya donc de conclure avec certains établissements privés des conventions stables qui eussent assuré des crédits à ses banques. En 1864, il fonda la « Deutsche Genossenschaftsbank von Soergel, Parrisius und C^o ». Les coopératives seules ne pouvant assurer à cette banque une activité rentable, les deux tiers de son capital, d'ailleurs faible, étaient dans les mains de capitalistes privés. Son activité extra-coopérative fut malheureuse.

En 1904, la Dresdner Bank consentit à prendre la suite de la « Soergelbank ». Elle établit auprès de ses sièges de Berlin et de Francfort un département coopératif et devint l'organe bancaire central officiel de la Fédération.

Envisagées sous leur aspect statique, les banques populaires de la Fédération générale donnent ainsi l'impression de réaliser, en combinant heureusement le principe coopératif et le principe capitaliste, une construction cohérente, exactement adaptée aux besoins d'une classe moyenne désavantagée par l'organisation individualiste du crédit. Inclins au dogmatisme par le succès de leurs banques et par le besoin de formuler nettement et rigoureusement leurs directives, les théoriciens renforcent cette idée par les descriptions schématiques qu'ils donnent de leur système.

Néanmoins certains déséquilibres apparaissent dans leur construction. Causée par les contradictions que renferme dès l'origine la formule délitzschéenne, accentuée par les caractères du milieu social, cette instabilité se manifeste dans les changements de la législation coopérative

et dans les transformations subies par les banques populaires elles-mêmes. L'insuffisance relative de l'organisation spontanée du crédit populaire devait facilement motiver l'intervention étatique.

§ 2. — *L'aspect dynamique du système de Schulze-Delitzsch.*

I. Il est significatif que, dès ses premières créations. Schulze ait attribué au capital social autant d'importance qu'à la solidarité des coopérateurs. Cette attitude paraît dictée par les besoins particuliers des classes moyennes urbaines. Les coopérateurs urbains ne peuvent offrir aux déposants, par leur solidarité, une garantie comparable à celle des petits propriétaires ruraux. Une surface minima est nécessaire pour rassurer les déposants. Il fallait, pour la constituer, agglomérer un nombre suffisant de sociétaires et leur demander un effort d'épargne énergique. Ainsi s'explique l'extrême tension donnée par Schulze au principe de la « Selbsthilfe ». Le volume d'affaires relativement large imposé à chaque banque est destiné aussi bien à lui assurer un effectif suffisant d'épargnants, une notoriété rassurante pour les déposants, qu'à pénétrer les sociétaires de la nécessité où ils sont réduits de ne pouvoir compter que sur leur propre effort. De là aussi les principes de répartition des charges et bénéfices de l'exploitation, aboutissant à une prime à l'épargne et à une pénalisation relative du crédit.

Mais en introduisant dans ses associations l'émulation capitaliste, Schulze mettait en danger l'esprit d'entraide coopérative. Le développement donné à la banque et ses

méthodes de crédit augmentaient ce danger : la gestion étant confiée à des salariés, l'esprit de mutualité s'affaiblit ; l'opération de crédit ressemble davantage au placement égoïste effectué par l'épargnant qu'au prêt direct effectué « intuitu personae » par le mutualiste. Les éléments étrangers auxquels est abandonnée l'administration courante exerceront une influence sur l'aspect de la coopérative : rémunérés sur la base des tantièmes, leur intérêt est de développer toujours davantage l'institution et leur ambition naturelle de remplacer leur titre de gérants d'une coopérative par celui de directeurs de banque.

A ces facteurs anti-coopératifs impliqués par les principes de l'institution, déterminés par des exigences de technique bancaire et par les aptitudes économiques du milieu social, s'ajoute la très médiocre aptitude psychologique de ce milieu à la mutualité. L'association coopérative urbaine exige de ses membres des sacrifices autrement élevés que l'association agricole. Une vive compétition oppose, dans un même quartier, dans une même ville de province, les petits commerçants et artisans auxquels la coopérative demande de se cautionner réciproquement et de se faire connaître mutuellement la situation de leurs affaires ¹⁵.

Malgré la place concédée aux méthodes capitalistes, Schulze exigea jusqu'à sa mort, pour les coopératives de crédit, l'application de la solidarité illimitée. Son attitude fut peut-être, en partie, le fait de l'esprit de système qui la conduisit, après l'expérience favorable d'EILENBURG ¹⁶ à exiger de toutes les espèces de coopérative cette forme d'association. Cependant sa position s'appuyait sur des raisons plus sérieuses. La solidarité illimitée tend à niveler les ris-

(15) Voir LINDECKE, déjà cité, p. 72.

(16) Voir LINDECKE, déjà cité, p. 18.

ques du crédit inhérents à la personne, tels que les risques de maladie et de mort. Elle est ainsi, même en milieu urbain, un moyen incomparable d'augmenter les garanties offertes aux prêteurs. Elle assure d'autre part une bonne gestion en provoquant une surveillance étroite par les associés des risques qui leur font courir les opérations sociales, et donc aussi des risques courus par les déposants extérieurs à la coopérative. A cet égard, la solidarité rejoint l'ensemble des dispositions conçues pour aviver la « *Selbsthilfe* ».

II. En fait la solidarité illimitée ne put être mise en œuvre que dans les premières années du mouvement. Imposée sous l'influence de Schulze-Delitzsch, par la loi coopérative prussienne du 24 mars 1867, elle n'y recevait qu'une application adoucie, la responsabilité solidaire (« *Solidarhaft* ») étant remplacée par la caution solidaire (« *Solidarbürgschaft* ») ¹⁷. Elle subissait une nouvelle atténuation dès 1868 : étendue à la Confédération de l'Allemagne du Nord, la loi coopérative stipulait, en cas de liquidation, le recours obligatoire à la procédure de répartition (« *Umlageverfahren* ») ¹⁸. Une loi bavaroise du 29 avril 1869 introduit la responsabilité limitée. Enfin la loi d'empire du 11 avril 1889 offre aux coopératives une gamme indéfinie de combinaisons ¹⁹.

Ces changements avaient été imposés par l'évolution même des coopératives de crédit, sous l'influence des facteurs anticoopératifs inhérents au milieu économique et

(17) Dans ce dernier cas, les créanciers doivent épuiser l'actif de l'association avant de pouvoir se porter sur les biens des associés.

(18) L'associé ne peut, dans cette hypothèse, être inquiété directement par les créanciers. L'excédent de passif est réparti par parts viriles entre les sociétaires. Les sommes rendues irrécouvrables par la défaillance d'un associé donnent lieu à une nouvelle répartition, jusqu'à extinction du passif.

(19) Voir plus haut, p. 18.

social où elles fonctionnaient. Les circonstances dans lesquelles était née l'institution exigeaient et permettaient à la fois le recours à la solidarité illimitée. L'essor de la grande entreprise en Allemagne menaçait de destruction complète les classes moyennes productrices et commerçantes en les tenant à l'écart du marché monétaire et en leur enlevant leurs possibilités normales d'approvisionnement et de vente. La rigueur des conditions de crédit rendait impossible l'adaptation de ces classes au progrès économique. Des taux de 30 à 50 p. cent l'an étaient normaux pour les petits crédits à court terme, et les premières coopératives de Schulze ne les abaissèrent qu'à 14 p. cent ²⁰. On pouvait relever des cas où les petites gens payaient 2 p. cent par jour, soit plus de 700 p. cent par an ²¹.

Pressées par une même misère, les petites classes adoptèrent sans peine la responsabilité solidaire qui leur offrait une chance de salut. La nouvelle institution fut effectivement pour ses adhérents un puissant moyen de participer au développement inouï de l'économie allemande ²². Cependant, promus au rang de moyens industriels et commerçants ²³, les membres des coopératives de crédit per-

(20) A. HUGENBERG. « Bank-und Kreditwirtschaft des deutschen Mittelstandes », p. 17.

(21) « Die Preussische Zentralgenossenschaftskasse. Ihre Aufgaben und ihr Wirken », p. 6.

(22) A. HUGENBERG, déjà cité, p. 17. De même « Untersuchung des Bankwesens », 1933, 1^{re} partie, vol. 1, p. 263 (Rapport DEUMER). — La substitution aux anciennes entreprises artisanales, « stricto sensu », de petites entreprises capitalistes, est signalée par WERNER SOMBART : « Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten Jahrhundert » (p. 340). Tandis que le nombre des entreprises occupant de 1 à 5 personnes diminuait en importance absolue et relative, celui des entreprises occupant de 6 à 10 personnes augmentait, entre 1882 et 1895, de 65,1 %, et celui des entreprises occupant de 11 à 50 personnes, de 69,7 %.

(23) Cf. graphique 1. La divergence des courbes 1 à 4 de 1860 à 1885, et particulièrement la montée des courbes 3 et 4 plus rapide que celle des courbes 1 et 2 indiquent l'enrichissement des banques et de leurs sociétaires, et montrent que, favorisée par la prospérité générale, l'institution s'est développée davantage en profondeur qu'en surface.

dirent à la fois l'homogénéité des premières années et le besoin inéluctable de chercher dans la solidarité un substitut du capital.

Aux yeux des plus fortunés, la solidarité ne signifiait plus qu'un risque sans contre-partie. Le gonflement des dépôts entraînait un développement accru des opérations, du nombre des sociétaires ²⁴; le lien mutualiste s'affaiblissait. L'attrait du profit était rendu plus sensible à mesure que la libération des parts sociales s'achevait et que les dividendes revenaient intégralement aux sociétaires. A partir de 1870, des coopératives de crédit commencèrent à se transformer en sociétés par action, privant le mouvement coopératif de ses éléments les plus solides. L'adoption de la responsabilité limitée devenait indispensable pour éviter que l'institution n'entrât dans une phase régressive ²⁵. Mais la loi de 1889 apportait certaines prescriptions nouvelles, gênantes pour la libre expansion des tendances capitalistes, et notamment l'obligation de restreindre les opérations au cercle des sociétaires ²⁶. Si elle put provoquer une recrudescence des créations nouvelles jusque-là entravées par la crainte de la solidarité, elle n'empêcha pas les transformations d'anciennes banques populaires en sociétés anonymes de se poursuivre. Le péril fut dénoncé par la Fédération Générale. Une ordonnance du 25 mai 1920 devait subordonner ces transformations à des formalités

(24) Voir graphique 1, courbe 2. En 1889, le nombre moyen de sociétaires par banque est de 489. Certaines (6) ont plus de 4.000 membres. (*Jahresbericht für 1889* », p. VIII).

(25) La réalité du danger est indiquée par la courbe 3 du graphique 1. De 1885 à 1890 le capital moyen par banque est pour la première fois en diminution. De 1887 à 1889, malgré le nombre des nouvelles créations, se produit une diminution en valeur absolue du montant total des crédits, des capitaux propres, des capitaux d'emprunts. (*Jahresbericht für 1889* », p. VII).

(26) De même les art. 8, 41, 47, 61. Cf. plus haut, pp. 17 et 18.

qui protègent les intérêts des classes moyennes tout en respectant la liberté des sociétaires ²⁷.

III. Le développement du crédit populaire s'était considérablement ralenti depuis 1880. Malgré les résultats énormes obtenus par la Fédération ²⁸, la densité de son réseau paraissait insuffisante. En 1889, dans le seul royaume de Prusse près de 500 villes étaient dépourvues de coopératives. L'artisanat semblait particulièrement sacrifié par les tendances capitalistes et individualistes ²⁹ qui s'étaient développées dans nombre de banques populaires. D'autre part les solutions données par les différentes fédérations au problème de la banque centrale ne paraissaient pas satisfaisantes. Dans le domaine du crédit urbain notamment, les bases de collaboration négociées par la Fédération générale avec le Dresdner Bank assuraient bien aux coopératives un traitement de faveur, mais la Dresdner Bank ne basait ses crédits que sur le capital de ses clientes, et ne tenait aucun compte des garanties personnelles représentées par les « Haftsummen » ³⁰. Pour donner une nouvelle impulsion au mouvement coopératif ³¹ qu'ils avaient déjà favorisé par des exonérations fiscales et par la simplification des formalités de constitution, les pouvoirs publics intervinrent en créant la Caisse

(27) Pour plus de détails, voir *Untersuchung des Bankwesens*, 1933, 1^{re} partie, vol. 1, p. 299 (Rapport DEUMER). La question des transformations en sociétés par actions est d'ailleurs traitée dans son ensemble par le rapport DEUMER, p. 293 à 303.

(28) En 1889, 1.002 banques populaires groupaient 490.000 associés leur avaient accordé au cours de l'exercice des crédits pour 1514 millions de marks, au moyen de 134,6 millions de capitaux propres et 424,3 millions de capitaux d'emprunt.

(29) On trouvera dans A. HUGENBERG, déjà cité, p. 8 ss. une expression accentuée de cette tournure d'esprit.

(30) En 1896, le Dr CRÜGER avait effectué en vain une démarche auprès de la Reichsbank pour obtenir qu'elle tint compte des « Haftsummen » dans les crédits qu'elle accordait aux coopératives.

(31) Et aussi, semble-t-il, pour briser le monopole de la coopération

Centrale Prussienne des Coopératives (Loi du 31 juillet 1895).

Presque simultanément fut engagée une campagne en faveur d'un mouvement artisanal indépendant. Des dotations furent accordées par les différents Etats, des orateurs ambulants furent chargés de la propagande; les lois du 26 juillet 1897 et du 26 juillet 1900 instituèrent les Chambres des Métiers et réorganisèrent les corporations. En 1901 fut créée la Fédération des Coopératives d'Artisans ³².

Confiants dans leur doctrine, qui d'ailleurs s'appuyait sur plusieurs antécédents défavorables à l'intervention ³³, sûrs de la discipline de leurs adhérents, les dirigeants de la Fédération Générale prédirent l'échec de la tentative. L'expérience parut d'abord leur donner raison. Les taux anormalement avantageux pratiqués au début par la Caisse Centrale Prussienne, les subventions allouées aux coopératives suscitèrent des créations nombreuses, mais peu viables. D'autre part le manque de discipline collective des artisans fit obstacle à la naissance de fédérations régionales assez puissantes pour exercer un contrôle efficace ³⁴. Enfin leur spécialisation et l'insuffisance du montant des parts sociales affaiblissaient ces nouvelles banques ³⁵. La Caisse Centrale Prussienne dut renoncer à

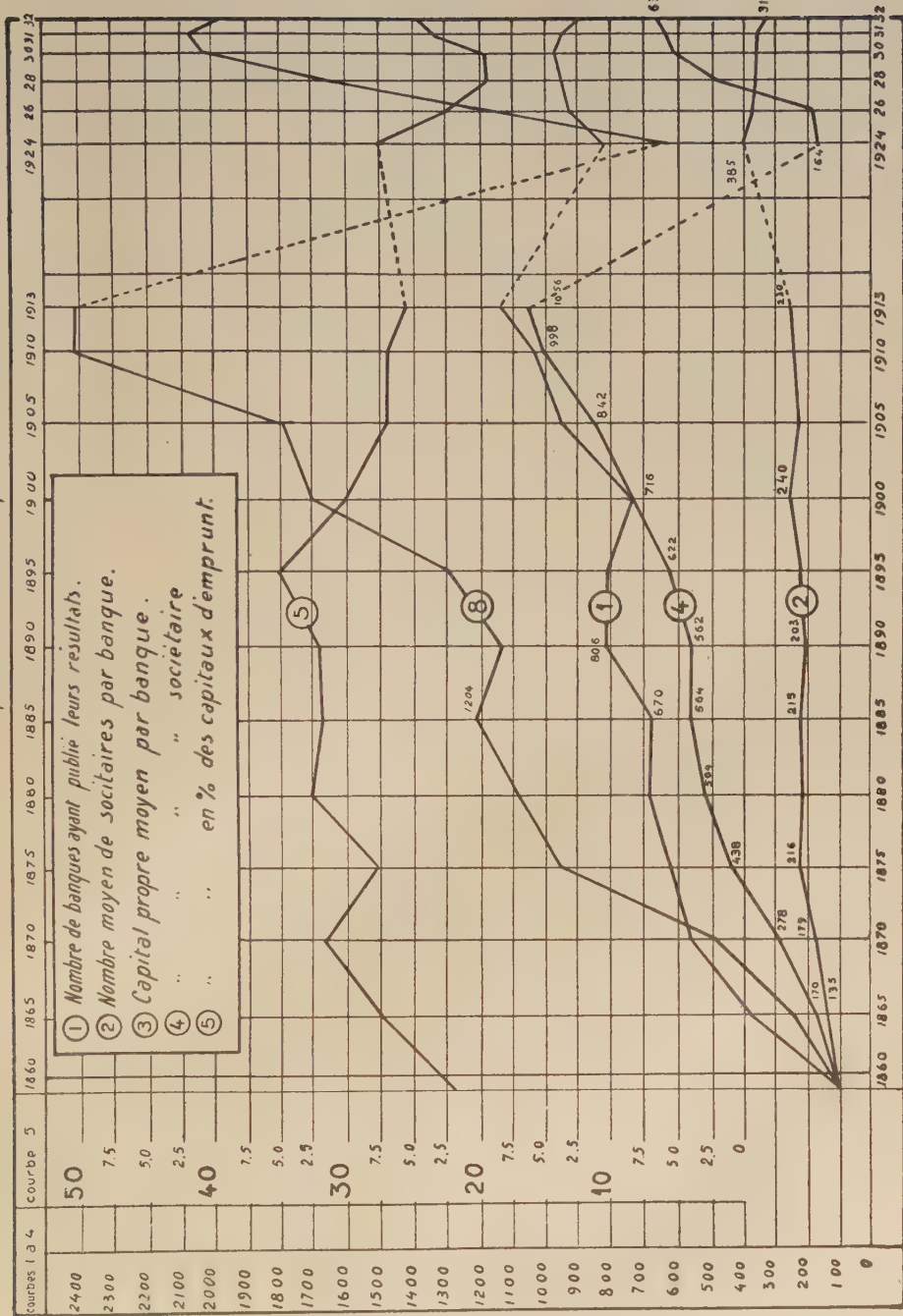
urbaine détenu par la Fédération Générale, considérée comme une forteresse du parti progressiste. — Cf. Hans CRÜGER, *Schmollers Jahrbuch*, 1912, I, 305 et, du même auteur : *Grundlehren und Erfahrungen der Handwerker-genossenschaften*, p. 85.

(32) « Hauptverband gewerblicher Genossenschaften », qui devait se réunir à la Fédération Générale en 1920 pour former l'actuelle Fédération Allemande des Coopératives (« Deutscher Genossenschaftsverband »)

(33) Voir dans CONRAD, « Handwörterbuch der Staatswissenschaften », à l'article « Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften » rédigé par Hans CRÜGER, le rappel des expériences faites en Allemagne en 1848.

(34) Cf. O. LINDECKE, déjà cité, p. 77.

(35) D'après le Dr CRÜGER (*Revue Economique Internationale*, Septembre 1908, III, p. 527) l'intervention des pouvoirs publics aurait im-



maintenir une différence trop considérable entre ses taux et les taux du marché; les pouvoirs publics prescrivirent, par circulaires et décisions, plus de prudence aux créateurs de coopératives; la Fédération des Coopératives d'Artisans organisa un contrôle plus rigoureux, supprima la spécialisation, fixa comme but à ses adhérents la constitution d'un capital élevé³⁶.

Bien que les résultats de l'intervention étatique eussent été surtout sensible dans le domaine agricole, où la Caisse Centrale Prussienne collabora d'emblée avec des fédérations déjà existantes, elle donna au crédit populaire urbain une impulsion nouvelle. La Caisse Centrale contraignit les banques de la Fédération Générale à réduire leurs taux débiteurs parfois excessif³⁷.

primé au nombre des coopératives les variations suivantes :

	Créations nouvelles	Dissolutions	En activité
1860-1870	1700		1869
1871-1880	1733	342	3250
1881-1890	5700	1342	7503
1891-1895	7002	1605	13005
1896-1900	3220	1668	19557
1901-1906	8148	1991	25714

(36) 18 ans après la naissance de leur mouvement, les banques de la fédération artisanale pouvaient comparer leur force financière à celle qu'avaient acquise en 20 ans les banques de la Fédération Générale :

	« Hauptverband » en 1913	Fédération Générale en 1875
Nombre de banques	427	815
Nombre moyen de Sociétaires par banque	279	513
Capital propre moyen par banque	105.700 Mk	113.000 Mk
Capital propre moyen par so- ciétaire	378 Mk	219 Mk

Il faut noter cependant que le capital propre n'atteignait, pour les banques du « Hauptverband », que 14 p. cent des capitaux d'emprunt, contre 28 p. cent pour les banques de la Fédération Générale; différence qui s'explique par ce fait que les nouvelles banques, affiliées à la Caisse Centrale Prussienne, pouvaient mobiliser auprès de cette institution les garanties personnelles représentées par les « Haftsummen ». Cette innovation se traduit par le « déclin de la courbe (5) du graphique I à partir de 1895.

(37) Ce point fut reconnu par le Dr CRÜGER. Cf. « Die deutsche Zentralgenossenschaftskasse. Ihre Aufgaben und ihr Wirken », p. 90.

D'autre part la fédération des coopératives artisanales, qui s'appuyait sur la Caisse Centrale, augmenta notablement l'effectif des banques populaires urbaines³⁸.

La Fédération Générale parvint cependant à maintenir son attitude intransigeante. La discipline de ses adhérentes fut à coup sûr facilitée par la stabilité économique d'avant-guerre. La période de bouleversements inaugurée par l'inflation allait rendre inopérants les moyens financiers et bancaires sur lesquels avait pu s'appuyer jusque là son indépendance.

§ 3. — *Les banques populaires en France et en Alsace-Lorraine avant 1914.*

Jusqu'à l'époque de 1875³⁹, la banque populaire fut considérée, en France, soit comme un moyen d'assistance pour la classe ouvrière qu'elle devait soulager par le crédit à la consommation, soit comme un instrument de financement au service de la coopérative de production, réputée la formule coopérative idéale⁴⁰. Quoique basée sur des méthodes commerciales et sur la division des risques, la première application des principes délitzschéens, qui pénétrèrent en France par l'intermédiaire de

(38) Voir graphique I, courbe (1) à partir de 1900.

(39) On trouvera dans la thèse ALBERTINI, citée en bibliographie, un historique du crédit populaire français avant 1914.

(40) Les tentatives les plus notoires avaient été : dans la première direction, la Société du Prince Impérial pour les prêts de travail (1862); dans la seconde : la Banque du Peuple, de Proudhon (1849), la Société du Crédit au Travail, de BÉLUZE (1863), la Caisse d'Escompte des Associations Populaires, de LÉON SAY et WALRAS (1865), la Caisse d'Escompte des Associations coopératives, fondée par Napoléon III en 1866.

On ne note guère, comme établissements de crédit populaire individuel, que l'Association des bijoutiers en dorés, de BÉLUZE (1831) et l'Union du Crédit Mutuel (1865), vraie Société de Caution mutuelle.

l'Italie, ne fut pas plus heureuse. La Banque Populaire de Cannes, créée en 1875 sur l'initiative du professeur italien Francesco Vigano, se transforma bientôt en banque ordinaire. Les dix-sept banques fondées autour de la Banque Populaire d'Angers (1878) par le Père capucin Ludovic de Besse, qui avait étudié en Italie le système Luzzati, se laissèrent guider davantage par l'idéal philanthropique de la coopération que par de stricts principes d'affaires. La dernière périt en 1898. Une deuxième tentative est inaugurée par la fondation de la Banque Populaire de Menton, créée en 1883 par Charles Rayneri; ce modèle suscita la naissance d'autres banques, principalement dans le Sud-Est et le Midi. En 1889, un Congrès réunit leurs représentants à Marseille, et donne naissance au Centre Fédératif de Crédit Populaire, qui groupe aussi les survivants du mouvement d'Angers, et que préside Engène Rostand. Le Centre Fédératif comprend alors onze banques populaires. C'est l'effectif que réunit aussi, à côté de caisses de crédit agricole et d'associations diverses, le Congrès tenu à Avignon en octobre 1913. Ces institutions gardaient, du système originel de Schulze-De-litzsch, les méthodes de crédit purement commerciale et la répudiation de tout secours étatique⁴¹. Elles empruntaient aux banques populaires italiennes, leurs modèles immédiats, les principes de la ristourne et de la responsabilité limitée.

Il reste à décrire, enfin, les résultats obtenus par le crédit populaire en Alsace et en Lorraine avant 1914. Jus-

(41) Les premiers projets d'intervention soulevèrent les protestations du XVI^e Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire, tenu à Limoges en 1911. Après avoir entendu un rapport de Maurice DUFÔURMANTELLE et les conclusions de Charles RAYNERI, le congrès se promit d'organiser le crédit mutuel local sous le contrôle et la responsabilité des coopérateurs et sans le secours de l'Etat.

qu'à la désannexion, les banques populaires créées dans les trois départements, bien que reposant sur des principes voisins de ceux que mettaient en pratique certaines banques populaires allemandes, parvinrent à former un bloc indépendant.

Après 1918, l'évolution de ces organismes, assez nettement individualisés par leur ancienneté et leurs méthodes forme un chapitre spécial de l'histoire du crédit populaire français.

Sur l'initiative du « Hauptverband gewerblicher Genossenschaften »⁴² avait eu lieu, en 1908, la création d'une fédération régionale de coopératives d'artisans (« Revisionsverband elsass-lothringischer gewerblicher Genossenschaften, e. V. »), qui suscita la naissance d'un certain nombre de coopératives d'achat, de production et de crédit, toutes soumises au régime de la responsabilité mixte. Constituées à une époque où le mouvement des banques exclusivement artisanales venait de subir de cuisants déboires, les coopératives de crédit ne limitaient pas leurs opérations à l'artisanat, qui formait pourtant l'essentiel de leurs effectifs. Elles pratiquaient à la fois le crédit individuel et le crédit collectif aux coopératives artisanales réunies avec elles en une seule fédération

Le défaut principal de ces organismes, comme de beaucoup des créations du « Hauptverband », consistait dans l'exigüité de leur base territoriale. Il fut masqué jusqu'à l'époque de la désannexion par la facilité des affaires, qui permit d'ailleurs aux banques populaires de se maintenir, vis-à-vis des banques centrales allemandes, dans la situation de stricte indépendance qu'elles avaient à cœur de conserver. Avec l'appui des coopératives, et

(42) Voir plus haut, p. 28.

principalement des banques populaires, la fédération régionale avait créé à Strasbourg, en 1908, une banque centrale coopérative ⁴³ chargée de remplir à l'égard de ses adhérentes l'office d'un clearing comptable et de reporter leurs excédents de caisse sur le marché monétaire. Bien qu'elle eût entretenu des relations de correspondance avec la « Preussische Zentralgenossenschaftskasse », la « Dresdner Bank » et la « Süddeutsche Diskontogesellschaft », la banque centrale des coopératives alsaciennes fut dispensée par l'abondance de ses dépôts de recourir au crédit de ces établissements.

(43) Cet organisme, la « Gewerbliche Zentralgenossenschaftskasse » fut remplacé peu après par la « Landesgewerbebank ». Tandis que la première n'effectuait d'opérations qu'avec ses adhérentes, la seconde était autorisée à recruter une clientèle directe de coopérateurs isolés.

CHAPITRE III

Principes et méthodes du crédit populaire urbain avant 1914.

Guidée par des chefs de grande valeur, réalisée au milieu de circonstances économiques très favorables chez un peuple enclin à l'association, l'expérience allemande du crédit populaire urbain semble avoir approché, dans son domaine, la limite des réalisations possibles. Ses résultats, confrontés avec le programme théorique du crédit populaire urbain, permet de saisir le degré d'efficacité qui peut atteindre dans les hypothèses les plus favorable cette forme d'entreprise. Ils semblaient, à l'époque, consacrer irréfutablement les méthodes utilisées par les banques de Schulze-Delitzsch.

I. Pour apprécier l'action créatrice des banques populaires allemandes, il faut examiner dans quelle mesure elles ont pu adapter l'organisation du crédit aux besoins particuliers des classes les moins fortunées. Cette adaptation devait aboutir à restreindre, dans le nouvel instrument bancaire, la place faite au capitalisme technique et juridique.

Les résultats atteints dans la voie des limitations au capitalisme technique sont restreints. La coalition des intérêts de classe ne parvient pas à donner un substitut au capital comme base du crédit.

Dans les rapports des associés avec les tiers, la solida-

rité réussit à améliorer le rendement de garanties offertes, en diminuant les risques inhérents à la personne humaine et à la mauvaise gestion, mais elle ne permet pas d'éluder entièrement le recours au capitalisme technique. Cette impossibilité est moins apparente dans l'agriculture, où l'engagement personnel recouvre la garantie réelle constituée par la fortune foncière, par les biens essentiellement fongibles que sont les récoltes, les approvisionnements, les engrais. Elle est aggravée, dans le crédit urbain, par l'esprit de concurrence, l'absence des liens de religion, de parenté, de voisinage, la faible valeur de liquidation du fonds artisanal ou du petit fonds de commerce, l'insuffisante publicité des situations de fortune.

Seules des circonstances exceptionnellement dures réussissent à implanter la solidarité dans ce milieu. Encore faut-il remédier aux insuffisances économiques de cette garantie par l'importance numérique de l'association et par un effort d'épargne immédiat qui établit bientôt entre les associés des discriminations funestes à la solidarité. Celle-ci doit se réduire, finalement, à une responsabilité limitée à un multiple des parts sociales souscrites. Par suite de l'insuffisance de publicité et de stabilité des fortunes urbaines, la mobilisation de cette garantie supplémentaire rencontre d'ailleurs de grandes difficultés; elles ne sont résolues que par l'intervention de l'Etat.

Dans les rapports entre les associés, les possibilités d'élimination du capitalisme technique sont déterminés à leur tour par l'aspect financier et le degré d'homogénéité de la coopérative. L'élargissement du cercle des adhérents est nécessaire pour constituer un gage suffisant en l'absence d'une solidarité efficace. La substitution des qualités personnelles au gage réel est alors d'autant plus dif-

ficile que, pour se prémunir contre les dangers résultant d'une volatilité accrue des capitaux d'emprunt, on doit confier la gestion à des salariés.

L'association coopérative apporte malgré tout une amélioration considérable dans la distribution du petit crédit¹. Ce résultat est d'abord la conséquence de la localisation de la banque populaire : moins étroite que dans le crédit agricole, cette localisation garde néanmoins une certaine efficacité. Il se manifeste surtout dans les principes de gestion mutualistes appliqués par les banques populaires, soit dans l'atténuation du capitalisme juridique.

La mutualisation des capitaux se heurte aux mêmes obstacles que la solidarité. Un milieu peu homogène, dominé par les mobiles égoïstes, est réfractaire à l'absorption des droits individuels par l'intérêt collectif. Aussi l'intervention du législateur fut-elle nécessaire pour maintenir dans l'universalité du système l'application du mutualisme. Cet épisode de l'histoire des banques populaires témoigne de la vivacité que conserve dans ces institutions le capitalisme psychologique.

Le mobile égoïste subit certaines entraves indirectes, indispensables pour conserver à la banque populaire sa raison d'être, pour empêcher notamment que les capitaux ne reçoivent une affectation contraire au but de l'association; restriction plus grave, l'influence théorique mesurée dans l'association à chacun de ses membres n'est pas proportionnée aux apports qu'il représente : le meilleur instrument de l'accaparement des richesses par l'individu est ainsi paralysé. Néanmoins le capitalisme égoïste

(1) Cf. *Untersuchung der Bankwesens*, 1933, 1^{re} partie, vol. 1, p. 302 (Rapport DEUMER).

conserve de fortes positions. La loi consacre : la règle de répartition des profits proportionnellement à la participation financière. D'autre part l'expérience montre, que l'influence réelle de l'associé dépend toujours, en fait, dans une large mesure, de sa force financière. Enfin la stabilité relative des effectifs des banques populaires montre que malgré les entraves apportées à l'égoïsme individuel, celui-ci trouve encore son compte aux avantages de la coopération. Si l'ordonnance du 25 mai 1920 n'a pas eu pour résultat le départ des sociétaires les plus riches, c'est que cette sécession signifiait pour eux, désormais, se priver d'une source de crédit avantageuse pour obtenir simplement la possibilité de placer leur capital au dehors.

II. En définitive l'effort entrepris par la coopération en vue de dissocier suffisamment le crédit du capitalisme pour doter les classes productrices inférieures d'une organisation bancaire autonome aboutit à créer un système d'une efficacité limitée, qui réunit, en une combinaison débile et instable, des éléments empruntés au mutualisme et au capitalisme.

La nécessité de recourir au capital comme base financière de la coopérative et l'obligation qui en découle d'accorder une place importante au capitalisme juridique diminuent fortement l'efficacité du crédit populaire. Il se trouve placé devant le dilemme qui semble se poser à toutes les formes de la coopération², mais ce dilemme est ici particulièrement pressant en raison de l'importance du capital nécessaire au fonctionnement de la coopérative.

Il faut soit compromettre la viabilité de la coopérative,

(2) A. LAVERGNE, article cité.

soit adopter, avec le recours aux capitaux coopératifs ou extracoopératifs, des méthodes d'administration financière et de gestion bancaire qui limitent le rôle social théoriquement assigné à la coopérative de crédit.

Cependant, quelles que soient les concessions faites aux méthodes capitalistes, le crédit coopératif semble condamné par son rôle même à une débilité anormal. Il ne peut bénéficier, comme le crédit agricole, de tous les avantages de la mutualité, mais il reste néanmoins, par suite de l'infériorité financière de ses membres, en marge de la région occupée par les établissements de crédit ordinaires. Cette situation apparaissait déjà clairement en Allemagne avant 1914. La prospérité des banques populaires allemandes ne pouvait induire en erreur à cet égard : Leur ascension s'était appuyée, dès l'origine, sur l'essor inouï de l'économie nationale; la solidarité, substitut initial des capitaux propres, fut rapidement relevée de son rôle par l'accumulation des épargnes et n'eut pas à fournir jusqu'en 1914 la preuve de son efficacité en période de dépression.

On devait donc supposer que les possibilités financières normales du crédit coopératif se trouvaient fort en-deça des résultats obtenus en Allemagne et que la banque populaires, placée par hypothèse sur un terrain peu solide, devait se révéler fragile si des circonstances moins favorables venaient à la fois éprouver la valeur des garanties personnelles et affaiblir l'épargne des adhérents³. Un indice très net de cette débilité constitution-

(3) Un témoignage significatif à cet égard était apporté par M. KANPOWSKY, directeur de la Banque Populaire de Mulhouse à la Réunion Plénière des Banques Populaires du 18 mai 1926 : « Il nous fut possible avant la guerre de créer des coopératives de crédit avec un capital initial infime en confiant au besoin la gérance à des non-banquiers; il suffisait de les entourer d'administrateurs honorablement connus dans

nelle était fourni par le crédit populaire allemand lui-même : les seuls moyens coopératifs s'étaient révélés insuffisants pour constituer une banque centrale. Les capacités d'épargne des usagers ne pouvaient doter cette institution de l'assise financière indispensable ; leurs opérations de crédit étaient trop minimes, d'un rendement unitaire trop faible pour compenser les lourdes charges des services centraux s'ajoutant à celles des institutions primaires. Obligés de partager avec des intérêts extra-coopératifs le poids de la banque centrale, les banques populaires durent renoncer à tirer de cet établissement tous les services qu'il devait leur rendre théoriquement.

Cette position intermédiaire entre le mutualisme et le capitalisme est aussi pour la banque populaire une cause de désagrégation. Quoique l'élément capitaliste soit introduit dans l'institution au simple titre d'une méthode d'action, il en déforme l'aspect, il y instaure un principe d'instabilité auquel le milieu social urbain est particulièrement sensible.

Pour affermir cette construction, il faut faire appel aux pouvoirs publics.

L'intervention de l'Etat est inspiré par des préoccupations d'ordre économique, social et militaire.

L'équilibre économique souffrirait de la disparition des petits producteurs. Certaines branches de production sont l'apanage naturel de l'artisanat. D'autre part les pouvoirs publics se proposent de limiter l'ampleur des oscillations cycliques en apportant un contre-poids à la concentration des entreprises. L'équilibre social est consolidé par la prospérité des classes moyennes. Enfin l'intérêt

la région, et les comptes de dépôt à vue et à terme fixe affluaient. Vous surprendrai-je en vous apprenant que je n'ai plus la certitude que ces facilités existent encore ? » (Compte rendu, p. 60).

militaire de la coopération apparut au cours de la guerre de 1914. Avec son organisation disciplinée, son unité administrative et dispersion géographique, la coopération est un instrument efficace de mobilisation financière et industrielle⁴.

Les buts de l'intervention trouvent un obstacle dans l'obligation pour l'Etat de respecter les règles auxquelles est liée l'existence même de l'institution privée qu'il cherche à utiliser. C'est ainsi que les buts économiques précis visés par l'intervention peuvent contredire les exigences découlant du caractère bancaire de l'institution. La politique de rénovation artisanale entreprise par l'Etat allemand à la fin du 19^e siècle s'est heurtée, dans le domaine bancaire, à la règle de la dispersion des risques.

Une limitation plus générale est imposée par l'obligation de ne pas énerver, chez les coopérateurs, l'effort personnel, l'esprit d'initiative et le sentiment de la responsabilité qui sont les bases essentielles du crédit populaire privé.

L'action de l'Etat s'exerce dans deux domaines : le domaine simplement législatif et le domaine financier.

L'œuvre législative consiste à encourager la naissance et à faciliter l'administration des banques populaires en adaptant à leurs besoins particuliers les règles du droit commercial. La stabilité du crédit populaire peut être affermie par les dispositions dont l'ordonnance du 25 mai 1920 offre un exemple. Enfin les exonérations fiscales apporteront un aide très efficace à la coopérative sans menacer ses fondements psychologiques.

(4) Cf. « 25 Jahre Genossenschaftsabteilungen der Dresdner Bank », p. 93 à 96. De même « Untersuchung des Bankwesens », 1933, 1^{re} partie, vol. 1, p. 267 à 271. (Rapport DEUMER).

L'assistance financière de l'Etat peut revêtir de nombreuses modalités. Les plus classiques sont la garantie d'intérêt, l'avance, la bonification d'intérêts, la subvention, la participation au capital.

L'avance et la garantie d'intérêt remboursable ne sont pas adéquates au but poursuivi. Leur mise en œuvre est utile dans le cas d'une impécuniosité temporaire de l'activité secourue. Or il s'agit ici d'une insuffisance permanente, inhérente au système.

La subvention et la bonification d'intérêt, à laquelle peut être assimilée la garantie d'intérêt non remboursable échappent à ce grief, mais soulèvent d'autres objections : ces modalités constituent un danger à la fois pour les bénéficiaires et pour l'Etat. Celui-ci se défendra d'autant plus difficilement contre les prétentions excessives des premiers que les influences électorales ne manqueront pas de s'exercer sur les département ministériels et les commissions chargés de répartir les fonds. Cet inconvénient serait limité par l'attribution en bloc des subventions à un organisme central du crédit populaire. Mais d'autres difficultés subsisteraient : Le principe d'une assistance permanente étant admis, l'Etat ne peut envisager d'accorder cette assistance sans se réserver un droit de contrôle assez poussé sur l'opportunité de la dépense et un droit de regard sur l'utilisation des fonds. La permanence de la subvention et du contrôle affaibliraient chez le coopérateur le sentiment de la responsabilité et le goût de l'effort personnel. Ce danger est d'autant plus grand que l'effort personnel a ici moins pour but d'obtenir de l'entreprise un profit capitaliste que des services de banque.

L'effet démoralisant de l'assistance étatique peut être diminué si elle se réalise sous la forme d'une participation permanente au capital de l'institution. Cette modalité peut

donner lieu elle-même à différents degrés d'intervention.

La participation directe au capital des institutions primaires, sans compter que sa réalisation serait gênée par la faible importance unitaire et la dispersion géographique des coopératives de crédit, serait une forme d'assistance trop lourde et trop visible. Elle comporterait pour la psychologie du coopérateur les mêmes inconvénients que la subvention.

En revanche une prise de participation dans l'institut bancaire central des coopératives présente de grands avantages. L'intervention ne se traduit pas par une prestation pécuniaire directe au profit des coopératives; leur gestion reste indépendante; elle n'est que facilitée par l'existence d'un institut central dont elles doivent d'ailleurs gagner la confiance par une bonne administration. Ces avantages seront d'autant plus accusés que la banque centrale coopérative pourra être plus nettement désolidarisée de l'ensemble du système administratif de la coopération.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer, à cet égard, que deux circonstances renforçaient la situation de l'ancienne Caisse Centrale Prussienne vis-à-vis des coopératives : Sa compétence s'étendait à toutes les formes et à tous les groupements de coopératives. D'autre part, elle était un établissement à caractère franchement étatique.

Ce dernier caractère semble avoir été une garantie contre la naissance de liens trop étroits entre elle et les banques populaires. Bien que l'influence de la Caisse Centrale eût été appréciable, c'étaient les fédérations centrales qui donnaient aux banques populaires leurs directives et les fédérations régionales qui assuraient le contrôle. Les coopératives n'entraient en relation avec la Caisse Cen-

trale que par l'intermédiaire de caisses régionales créées par leurs soins.

Les enseignements de l'expérience allemande semblaient confirmées par les résultats des banques populaires françaises unies au sein du Centre Fédératif de Crédit Populaire. Toutefois, si elles firent preuve d'une vitalité plus grande que les institutions qui les avaient précédées, leur effectif resta modeste. Fallait-il attribuer la lenteur de ce développement aux différences qu'on pouvait relever, notamment aux points de vue du régime de la responsabilité et du système de répartition des bénéfices, entre les méthodes des banques populaires françaises et celles des institutions allemandes ? L'évolution ultérieure du crédit mutuel urbain en France et en Allemagne devait montrer que l'essor plus rapide des banques populaires allemandes était dû avant tout aux particularités de leur milieu économique national.

PREMIERE PARTIE

LES BANQUES POPULAIRES FRANÇAISES de 1917 à 1929.

TITRE I

L'ORGANISATION THEORIQUE

Mutualisme et capitalisme seront ici étudiés simultanément : toute concession faite à l'un de ces principes implique une brèche faite au principe opposé.

L'action étatique ajoute à la coopération un facteur hétérogène qui ne comporte à priori ni une antinomie irréductible, ni une analogie essentielle avec le mutualisme. Elle fera donc l'objet d'une étude séparée.

CHAPITRE I.

Le mutualisme.

Le rôle que pourra jouer pratiquement, dans la coopérative de crédit, le mutualisme technique, est déterminé par le degré de localisation des organismes primaires. Mais ces institutions elles-mêmes ne sont viables que si des organes centraux, basés sur l'idéologie de classe inhérente à la coopération, viennent compléter cette infrastructure.

Le mutualisme juridique apparaît dans les méthodes d'administration de ces différents organismes.

SECTION I.

LES CADRES ADMINISTRATIFS PRÉALABLES AU MUTUALISME TECHNIQUE.

Il faut chercher dans les mobiles de la loi du 23 mars 1917, charte initiale du crédit populaire urbain, le sens de l'aspect général donné par le législateur à la nouvelle organisation. La politique de centralisation et d'exportation des capitaux pratiquée par les grandes banques, la disparition progressive des banques locales avaient suscité avant la guerre un mouvement d'opinion dirigé contre les

grands établissements de crédit et alimenté par des polémiques restées fameuses. Pour rétablir l'équilibre dans le système français du crédit, on songea à utiliser le crédit populaire ¹. Un décret du 1^{er} juin 1911 institua une commission chargée d'étudier l'organisation bancaire en France et de rechercher les possibilités de la compléter en offrant de plus grandes facilités de crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et moyenne industrie. Basé sur les travaux de cette commission, le projet de loi déposé par le gouvernement le 6 novembre 1912 paraît dominé par le souci de réaliser la décentralisation la plus poussée. Le seul établissement central prévu par ce projet est celui dont la mission consiste à offrir aux capitaux privés, suivant la formule de Péreire, la garantie constituée par un capital massif ² et par une notoriété nationale. Les deux premiers livres du projet qui devaient seuls être repris par la loi du 13 mars 1917, conçoivent la société de caution mutuelle et la banque populaire comme des établissements exclusivement locaux. Les buts de décentralisation recherchés par l'initiative gouvernementale semblaient d'ailleurs rejoindre les enseignements de la doctrine coopérative, qui attribuent le rôle essentiel aux organismes de base, auxquels doivent incomber toutes les responsabilités et toutes les initiatives, y compris celle de créer éventuellement des organes centraux.

Façonnés à la ressemblance des banques locales, les

(1) Dès 1890, la proposition MÉLINE qui devait aboutir à la loi du 5 septembre 1894 sur les caisses locales de crédit agricole embrassait l'organisation du crédit agricole et urbain. Le nouvel intérêt porté par l'opinion au crédit populaire se traduisit par les propositions Jean COUPET (Doc. parlem. Sénat, 1910, Annexe 359) et CHAULET (Doc. parlem. Chambre 1911, annexe 801).

(2) En fait le capital initial prévu pour le « Crédit Industriel de France » devait consister en une dotation de 5 millions, que le Sénat jugea trop faible eu égard aux risques mis à la charge de cet établissement.

banques populaires doivent trouver en elles-mêmes les éléments d'une activité indépendante et donner d'emblée un certain développement à leurs affaires. Ce besoin est accru par leur spécialisation, qui semble les obliger à compenser par leur extension géographique l'insuffisante division économique de leurs risques³. Néanmoins, la loi de 1917 (art. 10, § 1) en stipulant que « les statut règlent l'étendue et les conditions de la responsabilité qui incombe aux sociétaires dans les engagements de la société », entend laisser aux banques populaires la possibilité de faire jouer à l'égard des tiers la garantie personnelle des associés. D'autre part le caractère local de la banque populaire lui permettra de réserver un certain rôle aux qualités personnelles des emprunteurs. Mais, elle n'est pas tenue de restreindre ses opérations au cercle de ses adhérents : La seule limitation apportée à ses opérations actives résulte de l'article 10, § 3 de la loi de 1917 : « Les banques populaires ne peuvent faire d'opérations qu'avec les commerçants, industriels, fabricants, artisans ou sociétés commerciales pour l'exercice normal de leur commerce, de leur industrie ou de leur métier ».

Le rôle des facteurs personnels sera donc inégal suivant qu'il s'agira d'un emprunteur associé ou non associé, car c'est entre les associés seulement que peuvent jouer les principales dispositions réglementaires destinées à renforcer l'« intuitus personae », notamment l'article 2

(3) Le compartimentage extrême qui caractérise l'organisation française du crédit populaire semble dû à la carence de l'initiative privée. Des lois de circonstance ont successivement pourvu aux besoins qui se révélaient les plus urgents. Le législateur allemand, au contraire, s'est trouvé en présence d'une organisation spontanée, englobant toutes les activités coopératives, auxquelles il a pu donner en 1889 une charte homogène. Le système de l'universalisme n'est d'ailleurs pas susceptible d'une application illimitée : Les simplifications introduites depuis la guerre dans le système allemand ont abouti à constituer deux groupes de coopératives, les unes agricoles, les autres principalement urbaines.

du décret de 1920, prescrivant que les parts sociales sont toujours nominatives et ne peuvent être transférées qu'avec l'agrément du Conseil d'administration, et l'article 1, 2° du même décret, d'après lequel les statuts déterminent le nombre de voix dont dispose chaque sociétaire dans les assemblées générales, en égard au nombre de parts dont il est titulaire.

Ne pouvant par elle-même assurer une application très poussée du mutualisme technique, la banque populaire est flanquée de sociétés de caution mutuelle, dont l'objet exclusif est d'avaliser et d'endosser les effets escomptés par le premier organisme.

D'un ressort nécessairement plus restreint que la banque populaire, puisque son fonctionnement implique une surveillance réciproque par les associés des risques qu'ils mettent à la charge de l'association, la société de caution mutuelle parviendra plus facilement à substituer la garantie personnelle collective au capital et aux réserves; aussi la formation du capital est-elle faiblement encouragée : l'intérêt maximum qui pourra être servi au capital libéré est de 4 p. cent pour la société de caution mutuelle, contre 5 p. cent, puis 6 p. cent (loi du 7 août 1920) pour les banques populaires. D'autre part, si les sociétés de caution mutuelle comme les banques populaires peuvent recevoir les souscriptions de membres non participants, qui n'ont droit qu'à la rémunération de leurs apports, une disposition spéciale aux banques populaires stipule que « les associations fondées par des commerçants, industriels, fabricants, artisans, sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, les syndicats professionnels, les sociétés de caution mutuelle, les caisses d'épargne sont autorisées à la formation du capital des banques ci-dessus

définies ». (Loi du 13 mars 1917, A 10 in fine). Enfin les statuts-modèles élaborés par le Ministère du Commerce⁴ prévoient pour les sociétés de caution mutuelle seules la forme de société à responsabilité illimitée.

SECTION II.

LE MUTUALISME JURIDIQUE DANS LES MÉTHODES DE GESTION.

La législation semble à certains égards placer la banque populaire et la société de caution mutuelle sur le même pied au point de vue de la mutualisation du capital. D'après l'article 10 § 4 et l'article 13 § 1 concernant respectivement le premier et le second de ces organismes, les statuts doivent exiger que le Conseil d'administration fixe le montant et la durée maxima du crédit ouvert à chaque sociétaire ou à chaque client. Mais l'efficacité de cette disposition dépendra du choix des administrateurs; sur ce point encore une situation égale est faite aux deux institutions : les statuts déterminent le nombre de voix dont dispose chaque actionnaire aux assemblées générales. En fait le principe coopératif de l'unicité du vote s'appliquera plus facilement à la société de caution mutuelle qu'à la banque populaire où les rapports personnels entre les coopérateurs sont plus lâches et l'idéologie coopérative moins vivace; par ailleurs il serait anormal que dans les sociétés de caution mutuelle où la responsabilité solidaire paraît le plus aisément réalisable, il appartint à tel associé de s'arroger, par une participation financière pro-

(4) Ministère du Commerce et de l'Industrie, des Postes et Télégraphes. « Le Crédit au petit et moyen commerce, à la petite et moyenne industrie », Paris, 1918.

portionnellement plus forte, une influence prépondérante sur l'administration des affaires sociales, cette influence n'ayant aucun rapport nécessaire avec la portée des risques subis par cet associé du fait de la solidarité⁵.

Sur d'autres points, le législateur a établi plus nettement les différences de statut juridique que rend indispensable l'inégalité du mutualisme technique dans les deux institutions. Il semble certes avoir caressé l'espoir que l'idéal relativement désintéressé, ou tout au moins l'idéologie de classe au service de laquelle est mise la banque populaire contribuerait à renforcer les ressources financières indispensables au fonctionnement de l'entreprise⁶, mais il lui a paru nécessaire d'asseoir l'institution sur des bases moins hypothétiques : Une discrimination est faite, parmi les usagers, entre les sociétaires et les non-sociétaires : ces derniers n'ont aucune influence sur l'administration de la banque; leur participation aux bénéfices est limitée et peut être réduite à néant par les prélèvements opérés au profit de la réserve légale et des intérêts servis aux parts; elle subit d'ailleurs la concurrence de la dotation des réserves⁷. La banque populaire apparaît nettement, à cet égard, comme un établissement mis au

(5) Par une curieuse inconséquence, les statuts-modèles rédigés par le Ministre du Commerce (p. 75, art. 31, p. 96, art. 39; p. 105, art. 39) proposent en principe pour la banque populaire l'unicité du vote et pour la société de caution mutuelle la pluralité avec un maximum de dix voix par actionnaire.

(6) Loi du 13 mars 1917, art. 10 in fine, cité plus haut, p. 92.

(7) L'article 44 des statuts-modèles propose les modalités suivantes pour la répartition des bénéfices :

« Sur ces bénéfices, il est prélevé 20 gr. 100 de leur montant pour constituer la réserve légale. Sur l'excédent, il est prélevé la somme nécessaire pour servir un intérêt maximum de 6 p. 100 des sommes dont elles sont libérées... Le solde est affecté et réparti :

40 p. 100 à une réserve spéciale dont l'assemblée générale détermine l'emploi,

et 60 p. 100 entre tous les clients de la Société, à titre de ristourne, au prorata des prélèvements de toute sorte faits sur les opérations effectuées avec eux au cours de l'exercice. »

service des intérêts capitalistes des associés. Entre les coopérateurs eux-mêmes règne une certaine inégalité au point de vue de leur participation aux bénéfices : la prescription limitant le dividende à un maximum de 6 p. cent pourra ne guère jouer pratiquement, par suite de la faiblesse des résultats d'exploitation, et n'apporter qu'un faible contre-poids à la primauté de l'associé sur l'usager, du gros capitaliste sur le petit.

— Au demeurant, le caractère essentiel de l'organisation projetée était l'indépendance des institutions de base. La création d'organes centraux est laissée à l'initiative du système primaire. L'existence de la Caisse Centrale des Banques Populaires n'est reconnue que d'une manière incidente par la loi de finances du 31 décembre 1921. Pour assurer à la fois l'équilibre et l'efficacité du système, le législateur a cru suffisant de dessiner, dans le cadre local où fonctionne la banque populaire, trois zones caractérisées par un degré différent de mutualisme : Les opérations faites avec les tiers doivent avant tout alimenter la banque en fonds de roulement, grossir ses résultats d'exploitation; les principes coopératifs ne trouvent là qu'une application très adoucie. Les méthodes de gestion et de crédit en vigueur dans le cercle plus restreint des associés se rapprochent davantage de l'orthodoxie coopérative. Cependant la licéité des opérations actives avec les tiers, la liberté laissée aux associés d'adopter certaines clauses statutaires telles que la pluralité des voix, d'affecter aux réserves la totalité des bénéfices, pourront réduire à très peu de choses tous les aspects du mutualisme dans la banque populaire. Une troisième zone est constituée par la ou les sociétés de caution mutuelle qui gravitent autour de la banque populaire.

Cependant la société de caution mutuelle n'est pas simplement la principale garantie d'un recours sérieux et systématique au crédit coopératif; elle ne représente pas pour la banque populaire un degré facultatif de perfection dans le crédit personnel et la mutualisation du capital. Elle est aussi le facteur essentiel de l'équilibre du système. En s'annexant une série de groupements unis par une solidarité étendue, la banque populaire s'assure les éléments d'une activité constante et de bon aloi; en investissant ses ressources dans un portefeuille garanti par la caution mutuelle, la banque populaire augmente d'autre part la sécurité offerte aux déposants. Faute de pouvoir appuyer sur cette base ses opérations actives et passives, elle ne trouverait plus qu'un poids-mort dans le mutualisme imparfait qui devait lui permettre de former un tout homogène avec la société de caution mutuelle, elle tomberait ainsi dans une situation inférieure à celle de la banque locale qu'elle prétendait remplacer.

Malgré l'importance qui paraît revenir à la société de caution mutuelle dans la construction de 1917, le législateur ne s'est pas préoccupé d'établir le moindre lien obligatoire entre les deux organismes réglementés. Les modalités de l'intervention étatique permanente prévue par la loi du 13 mars 1917 en faveur du crédit populaire semblent même comporter un traitement moins favorable pour la société de caution mutuelle que pour la banque populaire.

CHAPITRE II.

L'étatisme.

L'intervention de l'Etat revêt des aspects différents suivant qu'il se propose d'utiliser le crédit populaire à des fins plus ou moins limitées. Le plus souvent les buts généraux poursuivis par les coopératives de crédit se confondent, au moins apparemment, avec les fins d'intérêt public recherchées par l'Etat. Il suffira alors à celui-ci de préciser dans la charte de ces organismes les limites et les conditions auxquelles ils devront soumettre leur activité; d'autre part, pour leur permettre de mener à bien cette tâche spécialisée malgré les difficultés inhérentes à leur milieu social, pour augmenter notamment le rendement des opérations très morcelées qui sont théoriquement leur domaine exclusif, le législateur accordera aux coopératives certains avantages exorbitants du droit commun. Un régime juridique simplifié adoucira les frais et les formalités de constitution et d'administration devant lesquels pourraient reculer les fondateurs de coopératives. Un statut fiscal d'exception apportera une compensation permanente aux charges d'exploitation causées par la pratique exclusive du petit crédit. Cependant, l'essor de l'institution pourrait être freiné, voire immobilisé par le rythme trop lent de la formation des épargnes dans le milieu où elle se trouve placée. L'Etat est ainsi amené à

consentir son assistance financière et à mettre en œuvre des procédures et des organismes spéciaux destinés à sauvegarder la bonne utilisation de cette méthode de soutien.

Au gré des circonstances, certaines missions accessoires plus précises viendront s'ajouter de façon temporaire ou permanente à la vocation générale des coopératives de crédit.

Enfin, pour s'assurer que ces privilèges ne sont pas détournés de leur but, que ces missions sont exécutées correctement, les pouvoirs publics sont amenés à établir un contrôle sur l'institution.

SECTION I.

LA RÉGLEMENTATION.

§ 1. — *Le Statut juridique des banques populaires.*

On peut répartir en deux groupes les dispositions qui créent un statut juridique particulier aux banques populaires. Les unes fixent les règles dictées par la raison d'être de ces établissements. Telles sont la limitation du dividende, la détermination des opérations sociales, les restrictions à la négociabilité des parts, l'obligation pour les sociétés de caution mutuelle de choisir la forme de sociétés à personnel et à capital variables, et de façon générale, toutes les clauses statutaires obligatoires.

Un deuxième groupe de dispositions a pour but d'encourager la création des sociétés de caution mutuelle et banques populaires en simplifiant les formalités de cons-

titution, d'administration et de publicité. C'est ainsi que les fondateurs d'une société de caution mutuelle ne sont pas tenus de faire vérifier par devant notaire la souscription intégrale du capital et le versement du quart (Loi de 1917, art. 1). Sociétés de cautions et banques populaires échappent aux dispositions de la loi du 22 novembre 1913 concernant les modifications aux statuts des sociétés par action; l'article 2 de la loi organique pour les sociétés de caution et l'article 1 du décret du 31 janvier 1918 pour les banques populaires laissent aux statuts le soin de déterminer les conditions nécessaires à leur propre modification. Enfin les mesures de publicité prescrites pour les sociétés commerciales ordinaires sont remplacées par l'obligation de déposer au greffe de la justice de paix du canton où la société a son siège les statuts avec la liste complète des administrateurs ou directeurs et des sociétaires et le montant de chaque souscription; chaque année doivent de même être déposés la liste des membres faisant partie de la société à cette date et le tableau sommaire des recettes et des dépenses, ainsi que des opérations effectuées dans l'année précédente. Une mesure spéciale est toutefois imposée aux sociétés de caution mutuelle : Les administrateurs sont tenus, « avant de commencer à donner aucun aval ou endos, d'énoncer, dans une déclaration déposée en double au greffe de la justice de paix du siège de la société, l'emploi qu'ils ont fait du capital (placement en valeurs ou dépôt en banque)... Chaque année une déclaration dans les mêmes formes doit faire connaître l'emploi du capital et du fonds de réserve ». (Loi de 1917, art. 4).

§ 2. — *Le Statut fiscal des banques populaires.*

Outre les exemptions fiscales indirectes résultant de la simplification des mesures de publicité et des formalités d'administration², certains privilèges plus importants sont stipulés expressément par la loi au bénéfice des sociétés de caution et des banques populaires. Les titres de ces sociétés, dès lors qu'il s'agit de parts non négociables³, sont dispensés du droit de timbre proportionnel et du droit de transmission; ils ne sont soumis qu'au timbre de dimension. Les sociétés de crédit populaire sont exemptées de l'impôt de la patente, de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières⁴ et de l'impôt sur les bénéfices des professions commerciales et industrielles⁵; par voie de conséquence, elles n'ont pas à payer l'impôt sur le chiffre d'affaires⁶; enfin une décision du Ministre des Finances en date du 2 avril 1925 étend aux banques populaires l'immunité dont les organismes de crédit agricole bénéficiaient déjà au regard de l'impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements, par application de la loi du 5 août 1920⁷. Cette immunité ne s'applique qu'aux opérations passives des banques popu-

(2) Sur le régime fiscal applicable aux formalités de publicité. Cf. Instructions N° 3562 du 31 juillet 1918 de la Direction Générale de l'Enregistrement et Circulaire N° 75 du 2 décembre 1927.

On remarquera, par exemple, que les sociétés de caution et les banques populaires, étant dispensées de l'insertion d'un extrait de l'acte constitutif dans un journal du département, sont exonérées des droits afférents à l'enregistrement d'un exemplaire du journal.

(3) Cette disposition s'applique même à certains titres transmissibles, si les restrictions apportées par les statuts à leur négociation donnent à ces titres le caractère de parts d'intérêt. Cf. Instructions N° 3562 du 31 juillet 1918 et 3632 du 29 août 1920 de la Direction Générale de l'Enregistrement.

(4) Loi du 13 mars 1917, art. 8 et 10.

(5) Loi du 7 août 1920, art. 4.

(6) Instruction N° 3632 du 29 août 1920.

(7) Instruction N° 9-1340 du 19 mai 1925.

lares : avances reçues de l'Etat, dépôt à vue ou à échéance fixe ⁸.

Quoique très importants, ces privilèges fiscaux ne peuvent être considérés comme un retranchement opéré sur les recettes du Trésor. L'existence même du crédit populaire urbain étant subordonnée à un allègement de ces charges d'exploitation anormales, il suffirait au fisc de taxer cette activité suivant les règles du droit commun pour la faire disparaître; les intérêts économiques et sociaux servis par le crédit populaire seraient atteints sans bénéfices pour le Trésor. Il en est autrement des secours accordés par l'Etat au moyen de subventions. Néanmoins les méthodes utilisées pour l'assistance financière ont permis d'éviter que, même sous cette forme plus accusée, l'intervention n'imposât à l'Etat des charges financières nouvelles.

SECTION 2.

L'ASSISTANCE FINANCIÈRE.

Les procédés employés par l'Etat pour augmenter les ressources à long terme du crédit populaire se rattachant aux pratiques courantes en matière de prêts sociaux. La participation directe au capital de l'institution secourue était inusitée en 1917 et n'aurait pas été réalisable par suite de l'absence d'un organisme central. Le choix, en fait, était limité à une alternative entre le procédé de l'affec-

(8) On trouvera dans le Bulletin Mensuel du Crédit Populaire (N° de Septembre-Octobre 1930) une étude sur la situation des différentes institutions de crédit mutuel au regard de cet impôt.

tation de certaines ressources fiscales et l'emprunt effectué par l'Etat pour le compte des bénéficiaires.

Le recours pur et simple aux ressources générales du budget comporte en effet pour les parties prenantes des inconvénients trop graves : le développement harmonieux des institutions subventionnées est incompatible avec la menace constante que ferait peser sur une de leurs principales ressources les vicissitudes des discussions budgétaires et les changements survenant dans la situation des finances publiques. Ces inconvénients sont particulièrement sensibles lorsqu'il s'agit de renforcer, pendant la phase initiale de son fonctionnement, les ressources à long terme d'une institution de crédit. En raison de leur caractère aléatoire, les crédits budgétaires ne constitueraient qu'un très médiocre substitut des capitaux propres. Pour être efficace, l'intervention doit donc, dans ce domaine, écarter l'application des principes budgétaires et adopter la méthode de l'affectation des recettes.

Les plus importantes des ressources affectées aux prêts sociaux sont les avances sans intérêt et les redevances de la Banque de France. Stipulées pour la première fois par la Convention du 31 octobre 1896, ratifiée par la loi du 17 novembre 1897, les redevances profitèrent d'abord exclusivement au crédit agricole. Mais, en même temps que s'élargissait le domaine de l'intervention étatique, des conventions nouvelles modifièrent les bases du calcul des redevances et augmentèrent l'importance et le nombre des prestations mises à la charge de l'Institut d'émission. Le crédit populaire urbain fut l'un des principaux bénéficiaires de ces nouvelles ressources. Toutefois, si le législateur, dès la constitution des banques populaires, puisa les redevances de la Banque de France les éléments de

leur dotation, il n'envisagea au début qu'une assistance financière très limitée dans son ampleur et sa durée. La situation du crédit populaire ne fut que progressivement assimilée à celle du crédit agricole dont la dotation s'accroît depuis 1899 avec les redevances payées semestriellement par l'institut d'émission.

Le procédé de l'emprunt effectué par l'Etat pour le compte des bénéficiaires s'appuie en pratique sur le concours de la Caisse des Dépôts et Consignations et impose généralement à l'Etat la charge d'une différence d'intérêt assez lourde. Aussi son emploi, en matière de prêts sociaux, est-il limité aux cas où les besoins à pourvoir dépassent les ressources que peut fournir le système de l'affectation⁹. La loi du 13 mars 1917 se contente, dans cet ordre d'idées, d'étendre aux Banques Populaires les bénéfices de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 autorisant les Caisses d'épargne à faire sur leur fortune personnelle des prêts aux banques populaires¹⁰.

Les méthodes choisies pour répartir les ressources ainsi constituées sont empruntées elles aussi aux institutions voisines des banques populaires.

§ 1. — *Les éléments de la dotation.*

L'avance gratuite de 40 millions et la redevance semestrielle stipulées par la Convention du 31 octobre 1896 bénéficiaient intégralement au crédit agricole¹¹. La Con-

(9) Cf. E. GUIONIN, « Quelques aspects du capitalisme d'Etat : Les avances à taux réduit », pp. 124 ss., 136 ss.

(10) Art. 13 de la loi du 13 mars 1917. Déjà la loi Siegfried du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché avait autorisé la Caisse des Dépôts et Consignations à faire des prêts aux sociétés de construction.

(11) Loi du 31 mars 1899.

vention du 11 novembre 1911 (art. 1) et la Convention additionnelle du 28 novembre 1911 (art. 3) accordèrent au Trésor, la première, une nouvelle avance de 20 millions, la deuxième une redevance forfaitaire de 5 millions sur le montant des billets de types anciens non présentés au remboursement. Ces sommes furent versées en exécution de la loi du 29 décembre 1911 à un compte spécial du Trésor, pour être affectées ultérieurement à des œuvres de crédit.

A l'occasion du renouvellement du privilège de la Banque de France, la Convention du 26 octobre 1917 modifie les bases de l'ancienne redevance, dont l'importance se trouve diminuée, mais crée d'autre part une redevance supplémentaire. De plus, la convention additionnelle du 26 juillet 1918 fait participer l'Etat aux superdividendes de l'institut d'émission. Le crédit agricole conserva, malgré le dédoublement de la redevance, les avantages que lui accordait la loi de 1899. Pour déterminer à l'avenir sa participation au produit des redevances, on maintenait fictivement les modes de calcul prévus par les conventions antérieures. Les sommes non absorbées par la dotation du crédit agricole devaient, ici encore, être versées à un compte spécial du Trésor, en attendant d'être affectées à des œuvres de crédit¹².

Sur les sommes inscrites aux deux comptes spéciaux ainsi créés par les lois du 29 décembre 1911 et de 20 décembre 1920, les attributions suivantes furent faites au bénéfice des banques populaires :

La loi du 13 mars 1917 (art. 11) prélève au profit de ces institutions 12 millions sur l'avance de 20 millions

(12) Art. 3 de la loi du 20 décembre 1918 portant prorogation du privilège et approbation des conventions passées avec la Banque de France.

faite par la Banque de France au Trésor en vertu de la Convention du 11 novembre 1911. La loi de Finances du 30 avril 1921 (art. 75) y ajoute 2 autres millions, prélevés sur la même avance. D'autre part, sur les sommes disponibles au compte spécial du Trésor créé par la loi du 20 décembre 1918, le même texte attribue aux banques populaires 6 millions, auxquels se joignent 3 autres millions en vertu de la loi du 7 janvier 1922 (art. unique) et 12 millions en vertu de la Loi de Finances du 30 juin 1923 (art. 170). Enfin la loi du 10 mars 1925 (art. 54, § 4) répartit les sommes encore disponibles à cette date au compte spécial créé par la loi du 29 novembre 1911; elle en attribue un tiers aux banques populaires.

Cependant, indépendamment des prélèvements effectués par ces dispositions particulières, la loi du 30 avril 1921 (art. 75, 3^o) avait affecté aux banques populaires pour cinq ans à partir du 1^{er} janvier 1921 le tiers du produit de la redevance supplémentaire, après dotation du crédit agricole. La loi du 10 mars 1925 (art. 54, § 1) proroge cette affectation pour une période indéterminée.

Finalement la Loi de Finances du 19 décembre 1926 simplifie la répartition des redevances en décidant que leur produit sera porté en bloc à un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor, et attribué pour les cinq sixièmes à la Caisse nationale de Crédit agricole. « Le sixième restant est affecté, après prélèvement de trois millions réservés aux opérations à long terme du Crédit hôtelier, par parts égales :

1^o Au fonds de dotation des banques populaires créé par l'article 11 de la loi du 13 mars 1917;

2^o Au fonds de dotation de l'artisanat français créé par l'article 2 de la loi du 27 décembre 1923.

Toutefois, lorsque le montant des versements annuels faits par la Banque de France dépassera 115 millions, la moitié du surplus sera attribuée au Trésor et versée aux produits divers du budget général de l'exercice en cours ». (art. 66) ¹³.

Au total, la dotation des banques populaires comprend, jusqu'en 1929, les éléments suivants :

1. Avances non renouvelables.

Loi du 13 mars 1917, art. 11	12.000.000 fr.
— 30 avril 1921, art. 75	8.000.000 fr.
— 7 janvier 1922	3.000.000 fr.
— 30 juin 1923, art. 170	12.000.000 fr.
— 10 mars 1925, art. 54	9.172.473 fr.

2. Participation périodique à la répartition
du produit des redevances de la Banque
de France, du premier semestre 1921 au
premier semestre 1929, inclusivement.

(Loi du 30 avril 1921, art. 75

— 10 mars 1925, art. 54	
— 19 décembre 1926, art. 66)	61.398.527 fr.

105.571.000 fr.

Ces sommes furent portées au compte spécial du Trésor créé par la loi du 13 mars 1917 (art. 11) pour être réparties suivant les principes posés par cette même loi et par le Décret du 31 janvier 1918.

(13) La répartition des redevances de la Banque de France avait soulevé entre les principaux intéressés des polémiques évoquées par un article de M. DUFOURMANTELLE, au Bulletin Mensuel du Crédit Populaire, juin 1924. Voir aussi le Compte rendu de la Réunion Plénière des Banques Populaires du 17 juin 1924, au Bulletin Mensuel, Décembre 1924, p. 331.

§ 2. — *Les modalités d'attribution et de remboursement.*

Bien qu'alimentées principalement au moyen de redevances définitivement acquises au Trésor, les avances faites aux banques populaires ne devaient avoir qu'un caractère transitoire. L'activité de ces organismes, limitée à des opérations à court terme, ne justifiait pas aux yeux du législateur une dotation permanente analogue à celle du crédit mutuel agricole. Il s'agissait simplement de pourvoir, pendant les premières années, à l'insuffisance des capitaux et des réserves des banques populaires. Aussi la durée de chaque avance ne doit-elle pas, en principe, excéder cinq ans : « Sauf cas exceptionnel, justifié par les circonstances, aucune avance ne peut être renouvelée que si l'amortissement déterminé par la décision ministérielle accordant l'avance ou, le cas échéant, par une décision ultérieure du Ministre, prise sur l'avis de la commission de répartition, a été régulièrement effectué. Le renouvellement n'est accordé que pour la portion de l'avance non amortie ». (Décret du 31 janvier 1918, art. 8). Au surplus, le montant des avances accordées à une même banque ne peut excéder le double du capital libéré en espèces, dont l'extension se trouve ainsi encouragée.

Soucieux de dégager dans un délai relativement bref les ressources investies dans le crédit populaire urbain, l'Etat entend d'autre part les récupérer intégralement. Cette préoccupation ressort des directives tracées par le décret du 31 janvier 1918 à la Commission chargée de proposer au Ministre du Commerce la répartition des avances. Cet organisme, analogue à ceux qu'on retrouve dans tous les autres domaines des avances à taux réduit ¹⁴ est formé

(14) Cf. E. GUIONIN, déjà cité, pp. 114 ss.

de dix membres nommés par décret. Neuf sont nommés sur la proposition du Ministre du Commerce, savoir deux fonctionnaires de son département, trois membres des Chambres de Commerce, quatre représentants des banques populaires; quatre sur la proposition du Ministre des Finances, savoir deux fonctionnaires de son département, un représentant de la Banque de France et un représentant des autres banques et établissements de crédit; trois sur la proposition du Ministre du Travail, savoir deux fonctionnaires de son département, et un membre de la Commission supérieure des Caisses d'épargne ou un membre du Conseil supérieur de la mutualité.

Les demandes soumises à cette Commission doivent être accompagnées de renseignements très explicites sur la composition de la société postulante et de son conseil d'administration, sur ses statuts, son activité, ses bases financières; la demande d'avance est soumise à une enquête; le décret de 1918 précise que la Commission doit tenir compte, pour l'attribution des avances, « du développement des affaires de la banque populaire intéressée, de la nature de ses opérations et de son genre de clientèle, des engagements en cours... et, d'une façon générale, de tous éléments de nature à permettre de juger de sa solvabilité et à assurer le remboursement de l'avance à l'échéance » (art. 6 du décret). Enfin « l'attribution d'avances peut être subordonnée à la présentation de telles garanties de remboursement que le Ministre juge nécessaire de demander, notamment en ce qui concerne le mode d'emploi de tout ou partie du capital social ainsi que le mode de constitution et d'emploi des réserves » (art. 7 du décret).

L'Etat se maintient donc sur un terrain strictement contractuel; son assistance financière ne doit pas théorique-

ment, dégénérer en assistance pure et simple, mais rester subordonnée à la sécurité des deniers publics. Ses droits de créancier seront sauvegardés en toute hypothèse : « Au cas où la banque populaire bénéficiaire d'une avance de l'Etat est dissoute ou mise en état de faillite ou de liquidation judiciaire, où elle viole ses statuts... enfin, ou elle perd son caractère de banque populaire... les avances en cours deviennent immédiatement exigibles et l'Etat doit en poursuivre le remboursement intégral, sans délai, auprès de la banque populaire bénéficiaire » (art. 9 du décret).

Le mécanisme financier prévu pour la répartition des avances de la loi de 1917 devait être soit utilisé sans modification, soit imité par les lois ultérieures qui font des banques populaires les instruments directs de l'intervention étatique.

SECTION 3

LES BANQUES POPULAIRES, INSTRUMENTS DE RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'ÉTAT.

Dans les limites générales fixées à leur activité, les banques populaires utilisent à leur gré les avances reçues au titre de la loi de 1917. Pratiquement, ces avances, s'ajoutant au capital de constitution, permettront d'effectuer les premières opérations sociales, elles serviront d'amorce aux dépôts; surtout, en raison de leur durée, elles consolideront la trésorerie des banques populaires en attendant l'accroissement des capitaux propres. Les bénéficiaires directs de ces avances sont ainsi les banques populaires dont elles doivent accélérer le développement. Dans d'autres circonstances, l'Etat a considéré que son intervention financière

ne devait pas se borner à encourager temporairement l'institution de crédit, celle-ci devant en principe se suffire à elle-même. Par-dessus les banques populaires, réduites au rôle de simples instruments d'exécution, l'Etat s'est préoccupé d'atteindre certaines catégories d'usagers plus restreintes et plus dignes d'intérêt, dont il s'est fait lui-même le banquier.

Pendant la première phase de l'histoire des banques populaires, l'intervention apparaît sous cet aspect d'une part dans la loi du 24 octobre 1919 et le décret du 3 mars 1930 sur les prêts de reconstruction aux petits commerçants, industriels et artisans démobilisés, d'autre part, dans la loi du 27 décembre 1923 et le décret du 27 juillet 1929 sur le crédit artisanal.

§ 1. — *Les prêts de reconstruction (Loi du 24 octobre 1919).*

Nombre de petits commerçants, industriels, artisans se virent dans l'obligation, les hostilités terminées, de reconstituer presque entièrement leur entreprise d'avant-guerre. Pour se réapprovisionner en matières premières, reconstituer leurs stocks, réparer ou transformer leur outillage et leurs immeubles, ils ne pouvaient compter sur l'appui des banques populaires; c'est à peine si ces établissements, encore très peu nombreux, furent jugés capables de répartir le crédit de 50 millions que l'Etat devait affecter à cet emploi¹⁵. Pour assurer à ces sommes l'utilisation précise qu'ils leur destinaient, les textes ont eu soin de régle-

(15) Le gouvernement ne se tourna vers les banques populaires qu'après avoir pressenti la Banque de France et le Crédit Foncier de France, qui déclinèrent ces offres en se retranchant derrière la spécialisation de leurs fonctions.

menter à la fois les rapports de l'Etat avec les Banques populaires et les rapports de ces organismes avec leurs emprunteurs.

Les règles d'attribution des avances aux banques populaires furent empruntées presque intégralement aux textes organiques régissant les banques populaires. On étendit simplement à ce domaine nouveau la compétence de la commission du crédit populaire prévue par la loi de 1917. Les innovations sont commandées par l'objet même de la loi : La limite des avances attribuées à une même banque est fixée au sextuple du capital versé en espèces. Les avances sont accordées pour un délai maximum de quatorze ans.

En revanche, le décret de 1918 pose des règles nouvelles pour le remboursement des avances à l'Etat : les opérations effectuées en application de la loi de 1919, ainsi que les frais généraux qui en résulteront devront faire l'objet d'une comptabilité spéciale. Le bénéfice net ainsi dégagé servira à constituer un fonds de réserve spécial, destiné à garantir le remboursement des avances à l'Etat; il sera incorporé au fonds de réserve légal après remboursement des avances reçues au titre de la loi de 1919. Les remboursements à l'Etat ont lieu par tranches semestrielles égales au montant des remboursements reçus par les banques populaires pendant la même période. Dans ce but, chaque banque est tenue d'établir des états semestriels très explicites des prêts en cours.

Enfin les avances accordées par les banques populaires sont étroitement réglementées.

Simple mesure de circonstance, la loi du 24 octobre 1919 avait cependant fait ressortir l'utilité des banques populaires comme instruments de répartition des prêts de l'Etat

et tracé certaines méthodes qui furent reprises pour réaliser une intervention du caractère permanent.

§ 2. — *Le crédit artisanal (Loi du 27 décembre 1923).*

« Les artisans constituent une catégorie de producteurs qui a particulièrement besoin d'appui et dont un intérêt économique comme un intérêt social commandent d'assurer l'indispensable maintien. Il importe, en effet, quels que soient les bienfaits de la fabrication en parties divisées, que se perpétuent et le style, qui est le propre des produits tout entiers sortis d'une même main, et l'amour du métier, qui ne s'attache qu'au travail complet » ¹⁶.

L'artisanat est l'un des éléments principaux de la clientèle assignée aux banques populaires par la loi de 1917. Mais le crédit à court terme distribué par ces banques ne semble pas répondre à tous les besoins de cette classe de producteurs. Une série de textes élargirent la compétence des institutions existantes, ou constituèrent des organismes de crédit spéciaux à l'artisanat ¹⁷.

La loi du 27 décembre 1923 crée, à côté du fonds de dotation du crédit populaire un fonds de dotation de l'artisanat, alimenté par les ressources suivantes. :

Une somme de 2 millions est prélevée sur le reliquat disponible au 31 décembre 1922 de la redevance supplémentaire mise à la charge de la Banque de France par la convention du 26 octobre 1917 et de la participation de l'Etat aux super-bénéfices de cet établissement. D'autre part, le

(16) Circulaire du Ministre du Commerce aux présidents des banques populaires sur l'application de la loi du 27 décembre 1923, d'après le « Bulletin Mensuel du Crédit Populaire » N° de novembre 1925.

(17) L'organisation du crédit à l'artisanat est étudiée dans son ensemble par M. Michel DEBRÉ : « L'artisanat, classe sociale », These Paris 1934, p. 228 à 269.

tiers du produit disponible de la redevance supplémentaire après dotation du crédit agricole et de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur est affecté au même fonds. La loi du 19 décembre 1926 réglant définitivement la répartition des redevances de la Banque de France place sur le même pied le fonds de dotation de l'artisanat et le fonds de dotation du crédit populaire¹⁸. Les fonds de concours qui seraient versés en vue de la même affectation, les recouvrements opérés sur les avances aux artisans, l'actif disponible des sociétés coopératives d'artisans dissoutes, s'il n'est pas transmis par les statuts à une autre institution coopérative, seront rattachés à la dotation.

— Ces ressources reçoivent une double affectation. Des avances peuvent être attribuées, par l'intermédiaire d'unions agréées, aux sociétés coopératives ou unions de sociétés coopératives d'artisans, dans la limite du triple de l'actif net de la société emprunteuse, et pour une durée de dix ans au plus. Les banques populaires, de leur côté, peuvent, sous certaines conditions, consentir des prêts individuels aux artisans pour une durée de cinq ans au plus.

— Une commission de l'artisanat, siégeant au Ministère du Travail, décide de l'attribution des prêts. Ses membres sont : le Ministre du Travail ou son représentant, deux Sénateurs, trois Députés, deux fonctionnaires du Ministère du Travail, deux fonctionnaires du Ministère du Commerce, un fonctionnaire du Ministère des Finances, un représentant de la Banque de France, six représentants des coopératives d'artisans et trois représentants des banques populaires.

Le rôle de l'organisme intermédiaire entre l'Etat et les

(18) Voir plus haut, p. 62.

emprunteurs n'est pas le même dans les deux hypothèses : Les unions agréées sont de simples organes de transmission ; elles assurent la constitution des dossiers de demandes et la distribution des fonds, mais n'ont aucun pouvoir de disposition sur les crédits accordés ; une tutelle étroite s'exerce sur leur gestion.

Bien que jouissant d'une plus grande liberté d'exécution, les banques populaires sont soumises dans ce domaine à une réglementation étroite. Leurs rapports avec les pouvoirs publics sont réglés par une simple transposition des principes contenus dans la loi de 1919 : les demandes d'avances doivent être accompagnées des mêmes documents, les prêts aux artisans font l'objet d'une comptabilité spéciale, les bénéfices obtenus sont entreposés à un fonds de garantie, un état semestriel nominatif des prêts en cours fait ressortir la situation de chaque banque emprunteuse et permet de vérifier la régularité des remboursements. L'utilisation donnée aux avances par leur bénéficiaire est plus limitée dans le cas des prêts individuels que dans celui des avances collectives. La seule indication contenue dans la loi de 1923 quant à l'emploi des avances aux coopératives résulte implicitement de la définition des sociétés emprunteuses : Ces sociétés ont « pour but l'achat, la fabrication, la répartition des marchandises, matières premières, machines ou objets quelconques, ou... tout autre but intéressant directement ou indirectement la profession artisanale de leurs membres » (art. 3). Au contraire, les prêts individuels accordés par les banques populaires devront être affectés à la constitution, à « l'aménagement, à l'installation, à la réfection totale ou partielle, à la dotation en outillage ou un matériel d'une petite entreprise n'excédant pas en importance les limites fixées par la Commis-

sion » de l'artisanat. Ces prêts ne peuvent donc servir ni à des opérations immobilières, comme l'achat ou la construction d'un bâtiment à l'usage de logement ou d'atelier, ni à l'achat de matières premières ou de marchandises, ni à la constitution d'un fonds de roulement ¹⁹.

D'une durée moindre et d'une utilisation plus limitée que les avances collectives, les prêts individuels n'atteignent, d'autre part, qu'un cercle de bénéficiaires plus restreint. Les coopératives et unions de coopératives réunissent les catégories d'artisans définies par la loi du 26 juillet 1925 portant création de Chambres de Métiers, c'est-à-dire, jusqu'à la loi du 27 mars 1934 ²⁰ toutes espèces d'entreprises de caractère artisanal, quelle que soit l'importance de la main-d'œuvre qu'elles occupent.

Au contraire, les prêts individuels, ne peuvent bénéficier qu'aux petites entreprises n'excédant pas en importance les limites fixées par la commission artisanale. La définition adoptée par cette commission dans sa séance du 23 octobre 1924 n'englobe que les artisans, qui n'occupent, comme auxiliaires, en dehors des membres de leur famille, que deux personnes au plus; ce nombre peut être porté à trois s'il y a parmi eux un apprenti ayant passé un contrat d'apprentissage.

Pour l'octroi des crédits individuels, les banques populaires doivent s'entourer d'une double collaboration, destinée à renforcer les garanties de remboursement et à maintenir ces opérations dans le domaine que leur assigne le

(19) Circulaire du Ministre du Travail du 16 mars 1932, d'après le Compte rendu des travaux du XXIV^e Congrès du Crédit Populaire, p. 153.

(20) Cette loi ajoute notamment aux critères choisis en 1925 pour définir l'entreprise artisanale un critère tiré du nombre de compagnons et d'apprentis, qui ne peut excéder la dizaine. Cf. Michel DEBRÉ, déjà cité, p. 74 à 97.

législateur. Les dossiers des postulants sont constitués par les soins d'unions de coopératives agréées pour ce service par le Ministre du Travail. Les postulants doivent être sociétaires de la banque populaire et de l'union ou d'une coopérative affiliée à l'union; mais ne peuvent faire partie d'une union artisanale que les membres d'un syndicat professionnel légalement constitué (Loi de 1923, art. 3, § 4); enfin les avances doivent être garanties et leur utilisation surveillée par une société de caution mutuelle, ce qui implique l'affiliation de l'emprunteur à cet organisme. Aux garanties résultant de cet embrigadement rigoureux des emprunteurs dans les formations corporatives et coopératives de la petite production, les banques populaires sont tenues d'ajouter des sûretés réelles ou personnelles en rapport avec l'importance et la durée des prêts (Décret du 27 juillet 1924, art. 28).

L'initiative et la responsabilité laissées aux banques populaires pour l'application des lois de 1919 et de 1923 apparaissent finalement comme très réduites. L'Etat garde le contrôle des opérations qu'il est seul à financer. Il exerce un contrôle *a priori* en délimitant le cercle théorique des bénéficiaires et en réservant pratiquement les crédits aux seuls postulants qui remplissent toutes les conditions auxquelles les banques populaires doivent subordonner leurs prêts. Les éléments d'un contrôle *a posteriori* sont fournis par les documents semestriels où les banques populaires sont tenues de retracer chacune des opérations faites en exécution de ces lois. Toutes ces prescriptions limitent en fait, directement ou indirectement la responsabilité des banques populaires; celle-ci, stipulée expressément par les textes (Décret du 3 mars 1920, art. 3; décret du 27 juil-

let 1924, art. 19) ne sera pratiquement mise en jeu qu'après l'exécution de toutes les garanties données par les emprunteurs et après que seront épuisés les fonds de garantie spéciaux.

Il est à remarquer, cependant, que le contrôle ainsi exercé soit sur les avances faites aux banques populaires, soit sur les prêts de ces institutions, se base essentiellement sur des documents émanant des parties prenantes. S'agissant des opérations générales effectuées par les banques populaires en application de la loi de 1917, ce contrôle lui-même fait défaut, dès lors que les banques renoncent au bénéfice des avances prélevées sur le fonds de dotation du crédit populaire. Il importe donc à l'Etat de pouvoir vérifier, par l'examen direct de l'activité des banques populaires, qu'elles se maintiennent dans le domaine où se trouvent justifiés leurs privilèges.

SECTION 4.

LE CONTROLE.

La loi organique du 13 mars 1917 soumet les sociétés de caution mutuelle et banques populaires aux vérifications des agents de l'Enregistrement, dans les conditions déterminées par les lois du 23 août 1871 et du 21 juin 1875; ces textes prescrivent, sous peine d'amende, aux sociétés soumises au contrôle, de présenter aux agents de l'Enregistrement, tant au siège social que dans les succursales et agences, « leurs livres, registres, titres, pièces de recettes, de dépenses et de comptabilité ». Mais pour ces vérifica-

tions les agents de l'Enregistrement sont placés par le décret de 1918 sous l'autorité du Ministre du Commerce en même temps que sous celle du Ministre des Finances. A la suite de chacune de ces vérifications, « et au moins une fois par an, chaque agent adresse à chacun de ces Ministres un rapport contenant ses constatations et observations sur chacune des banques populaires soumises à son contrôle. Le Ministre du Commerce notifie à la banque un extrait de ce rapport » (Art. 10 du décret). Il ne s'agit donc pas simplement d'un contrôle fiscal destiné à vérifier que les opérations des banques populaires restent dans les limites fixées par la loi, mais d'un examen périodique de la gestion bancaire. Ce contrôle n'est même pas limité à une surveillance de l'utilisation donnée aux avances de l'Etat : il s'applique également aux sociétés de caution mutuelle, qui ne reçoivent pas d'avances; et il n'est pas restreint aux seules banques débitrices de l'Etat. Il est donc conçu à la fois comme un moyen de sauvegarder les intérêts du Trésor et comme une garantie pour les intérêts économiques et sociaux confiés par l'Etat à l'institution.

Le décret du 3 mars 1920, rendu pour l'application de la loi de 1919 sur les prêts aux démobilisés, étend les attributions des agents de l'Enregistrement à la surveillance de ces nouvelles opérations, qui feront l'objet de rapports annuels spéciaux. D'autre part « les banques populaires bénéficiaires d'avances de l'Etat en vertu de la loi du 24 octobre 1919 sont tenues d'organiser un service d'inspection chargé de contrôler les prêts et crédits par elles consentis par application de ladite loi et d'en surveiller l'emploi par les bénéficiaires. Elles peuvent, à cet effet, se grouper pour organiser entre elles un service commun

d'inspection. Les inspecteurs adressent aux banques populaires des rapports écrits sur les constatations faites par eux ». La portée de cette remarquable innovation est diminuée par les attributions restreintes de ce service d'inspection, qui se limitent aux opérations temporaires et peu importantes découlant de la loi de 1919.

— Il en est différemment de l'article 24, in fine, du décret de 1920 : « Les opérations des banques populaires peuvent être soumis au contrôle de l'Inspection des finances ». La généralité de cette disposition s'oppose à la précision des autres textes concernant le contrôle des avances aux démobilisés. Le contrôle de l'Inspection des finances peut donc venir doubler celui qu'exercent les agents de l'Enregistrement sur l'ensemble de l'activité des banques populaires.

Les opérations de crédit artisanal sont assujetties au triple contrôle ainsi créé par les textes antérieurs à 1923.

Envisagée dans son ensemble, la construction de 1917 paraît, sur certains points, tirer profit des données de l'expérience antérieure en matière de crédit populaire urbain : La forme de responsabilité vers laquelle s'orientait le système allemand d'avant-guerre est expressément prévu par le décret du 31 janvier 1918 (art. 4, 11°). Banques populaires et sociétés de caution mutuelle s'analysent d'autre part en une combinaison d'éléments capitalistes et d'éléments mutualistes.

Cependant les principaux enseignements de l'expérience acquise à cette époque paraissent remis en question par le rôle attribué, dans les lois de 1917, 1919 et 1923, aux

trois facteurs constitutifs du crédit populaire urbain. Le dosage du mutualisme et du capitalisme auquel s'arrêtent ces textes est l'inverse de celui qui paraîtraient exiger la stabilité et l'efficacité du système.

Les concessions à faire au principe capitaliste sembleraient devoir porter sur les méthodes de rémunération du capital, de manière à élargir au maximum des bases financières que ne peut suppléer efficacement, dans un milieu urbain, le mutualisme technique. En revanche, des clauses statutaires obligatoires devraient s'opposer à une expansion illimitée de l'idéologie capitaliste dans la banque populaire et garantir une mutualisation efficace du capital et des garanties personnelles collectives.

La loi de 1917, au contraire, limite impérativement la rémunération du capital et semble attendre de la responsabilité solidaire la consolidation de l'édifice. D'autre part, si les membres d'une banque populaire ont toute liberté d'appliquer les méthodes bancaires coopératives, ils n'y sont tenus par aucune prescription formelle : L'article 2 du décret de 1918, en exigeant que les parts soient nominatives et que leur transfert soit subordonné à l'agrément du Conseil d'administration, impose aux banques populaires leur seul caractère coopératif obligatoire.

Les conceptions interventionnistes qui inspirent le législateur ne sont pas moins hardies : A côté de privilèges juridiques et fiscaux dont l'expérience avait montré l'utilité, la méthode choisie pour l'assistance financière est celle de l'avance remboursable accordée directement aux organismes primaires. Le choix de ce procédé implique chez le législateur la certitude que le statut fiscal accordé aux établissements de crédit populaire suffira à compenser les désavantages liés à leur spécialisation; mais si

des privilèges fiscaux peuvent améliorer les résultats d'exploitation et accélérer ainsi la formation des réserves, elles n'ont guère d'influence sur l'accroissement du capital. Or la lenteur du rythme de l'épargne est un des points faibles du crédit populaire urbain, et la modalité de l'avance remboursable paraît mal répondre à ce besoin permanent de capitaux.

Peu efficace, l'avance directe comporte pour les organismes secourus des dangers qu'avait révélés en Allemagne l'intervention des pouvoirs publics en faveur des banques artisanales à la fin du XIX^e siècle : On suscite de cette manière la naissance d'associations qui doivent permettre avant tout aux coopérateurs de participer à la munificence étatique. N'étant pas réunies entre elles par une mystique commune, inclinées à se reposer sur l'aide financière qui est parfois leur seule raison d'être, ces créations hâtives se soumettaient difficilement à la discipline qu'exige le bon fonctionnement d'organes bancaires centraux. Il est vrai que le législateur semble avoir voulu créer des institutions purement locales; mais l'avance directe ne décourage pas moins l'effort du coopérateur dans le cadre de la banque populaire isolée; elle supprime notamment la condition d'existence de la société de caution mutuelle, puisque la responsabilité solidaire ne s'implante au milieu urbain que dans les cas d'extrême détresse. Cette dernière conséquence paraissait d'emblée d'autant plus inévitable que seules les banques populaires étaient admises à participer aux avances de l'Etat.

Il est vrai que le législateur avait pris soin, d'entourer la distribution des avances d'un appareil assez imposant, mais en réalité ces précautions étaient parfaitement vaines puisque les instances chargées d'attribuer les crédits

étaient mises, par hypothèse, en présence d'institutions à peine créées, qui ne présentaient qu'un faible capital et n'avaient pas eu le temps de prouver l'excellence de leur gestion. Les inconvénients de cette méthode de soutien auraient pu être limités par un contrôle rigoureux des opérations des banques populaires. En fait les moyens mis en œuvre à cet égard paraissaient peu efficaces.

Seules les opérations faites en vertu des lois de 1919 et de 1923, soit les moins aléatoires, devaient être vérifiées par un service d'inspection créé par les banques populaires. Les agents de l'Enregistrement, chargés de contrôler l'ensemble de l'activité des banques populaires, se voyaient confier une mission à laquelle ne les préparait pas suffisamment leur spécialité professionnelle. Enfin le décret du 3 mars 1920 n'envisage qu'une utilisation éventuelle de l'Inspection des finances, sans préciser la fréquence ni même la nécessité de ses vérifications.

En définitive, un double danger menaçait les organismes que le législateur destinait à remplacer les banques locales : Leur indépendance et leur statut juridique les mettaient en demeure de s'appuyer sur un mutualisme accentué, très peu compatible avec leur milieu social. Pour que fût respectée leur indépendance locale, l'assistance financière de l'Etat, dont le but semble d'ailleurs avoir été mal compris par le législateur, ne pouvait prendre la forme d'une dotation affectée à un établissement central. Attribuée directement à des organismes locaux dépourvus de contrôle, elle allait opposer un obstacle supplémentaire au mutualisme qui devait être la base de l'institution.

L'histoire des banques populaires jusqu'à 1929 est celle de l'échec de cette construction paradoxale.

TITRE II

LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE DU CREDIT POPULAIRE PENDANT LA PREMIERE PERIODE

(1917 A 1929).

Tandis que les Caisses de crédit agricole, conçues elles aussi primitivement comme des établissements indépendants, arrivèrent à subsister avec ce statut pendant un quart de siècle, le besoin se fit sentir très tôt dans le crédit populaire urbain de superposer une administration centrale aux cadres locaux seuls prévus par des textes organiques trop succincts. Ce besoin fut d'autant plus impérieux que les établissements locaux ne parvinrent pas, en fait, à se constituer sous la forme mutualiste prévue par le législateur et qui aurait dû leur permettre de conserver leur autonomie.

CHAPITRE I.

Les organes locaux.

SECTION I.

LA STRUCTURE DES ORGANES LOCAUX.

Si la loi de 1917 tendait à imprimer aux établissements de crédit populaire un aspect assez original, elle n'eut pas, cependant, à les créer de toutes pièces. L'essor des banques populaires françaises après 1917 prit comme point de départ quelques-unes des dernières survivantes des créations dues à l'initiative privée. Le statut de la loi du 13 mars 1917 fut adopté par trois des quelque douze banques qui subsistaient encore à l'époque¹, la Banque Populaire de Toulouse, la Caisse Commerciale Parisienne qui allait devenir la Banque Populaire de Paris, et la Caisse Mutuelle du Puy.

Après une courte période d'hésitation, le nombre des

(1) « Il n'est pas exact de dire qu'à la fin de 1918 il n'existait que trois banques populaires en France. Oui, il n'en existait que trois placées sous le régime de la loi de 1917, mais il en existait d'autres régies par le droit commun, presque toutes issues de l'action du Centre Fédératif, notamment à Menton, Antibes, Cagnes, Marseille, Lorient, Le Havre, Montceau-les-Mines, Paris, le Puy, au total une douzaine environ... De ces banques, les unes ont disparu après la guerre, les autres se sont transformées en banques populaires du type 1917, d'autres enfin subsistent sous le régime du droit commun ». Intervention de M. DUFOURMANTELLE, XXI^e Congrès du Centre Fédératif du Crédit Populaire, Clermont-Ferrand, Mai 1926. (Actes, p. 129).

banques populaires s'accrut verticalement. Alors qu'au 31 décembre 1918 n'existaient toujours que trois banques régies par la loi de 1917, on en comptait 70 dès 1920, 101 en 1924. Ce dernier chiffre ne devait pas être dépassé. Deux facteurs donnèrent à cet essor son impulsion initiale : La loi du 24 octobre 1919 provoqua de nombreuses créations qui avaient souvent pour seule raison d'être la distribution des prêts aux démobilisés². D'un autre côté, les banques populaires alsaciennes et lorraines n'attendirent pas, pour se joindre aux banques populaires des autres départements, le décret du 28 juin 1922 qui devait les autoriser à se placer sous le régime de la loi de 1917 : A l'occasion du Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire, tenu à Metz en juillet 1920, elles donnèrent leur adhésion à l'Union Syndicale des Banques Populaires et contribuèrent efficacement, en 1921, à la création de la Caisse Centrale.

Un développement si rapide fit naître des appréhensions. La loi du 7 août 1920 réserva le titre de banque populaire, avec tous les avantages qu'il comportait en vertu de la loi de 1917, aux seules banques autorisées par le Ministre du Commerce, après avis de la Commission de répartition des avances instituée par la loi de 1917. On s'efforça d'empêcher, de cette manière, la création de nouvelles banques dans les circonscriptions où existait déjà un établissement de même nature, et d'éviter, d'autre part, la formation de banques populaires sur une base territoriale trop restreinte, où la division des risques eût

(2) Le Congrès Corporatif des Banques Populaires, réuni à Paris en juin 1921, émet le vœu « que les banques populaires ne bornent pas leur activité à la mise en application de la loi du 24 octobre 1919, de portée temporaire et limitée ». (Compte Rendu, p. 42. Ibid. p. 40, 41 et 43).

été insuffisante. Chacune se vit assigner une circonscription englobant le plus souvent toute l'étendue d'un département, et exceptionnellement un ou plusieurs arrondissements.

Cette influence modérative n'eut pas à s'exercer sur le second élément du système, la société de caution mutuelle.

On peut distinguer trois types de sociétés de caution mutuelle : les unes sont formées en application de la loi du 13 mars 1917 et recrutent leurs membres dans la clientèle générale des banques populaires; d'autres ont plus précisément pour objet d'appliquer la loi du 27 décembre 1923 et ne groupent que des artisans; une troisième série de sociétés de caution mutuelle sont constituées par les coopératives d'achats en commun dont elles doivent faciliter le financement; les sociétés de caution de ce dernier type ont l'aspect d'institutions corporatives et peuvent donc n'être, s'agissant de l'artisanat, qu'une variété du deuxième.

La première catégorie est la plus nombreuse. On n'enregistre cependant jusqu'à 1929 qu'une douzaine de ces sociétés. Compte non tenu des essais morts-nés, presque toutes furent éphémères. Ainsi, dès 1925 deux essais successifs avaient échoué à Bordeaux; trois sociétés, créées respectivement à Lyon, Auch et Loches végétaient; une autre, fondée à Lectoure (Gers) en 1920 fut liquidée en 1923. Un essai plus systématique fut entrepris à partir de 1923 par la Banque Populaire de Morlaix : elle s'entoura de six sociétés de caution mutuelle qui ajoutaient à leur rôle principal celui de constituer, pour la banque qui en avait suscité la création et qui escomptait leur papier, des guichets locaux pratiquement gratuits. Ces sociétés

de caution eurent quelque temps une existence assez active, mais en 1929 déjà elles ne réalisèrent plus aucune opération. Au début de 1930, l'une d'elles fut dissoute et la dissolution des autres était envisagée.

Les sociétés de caution artisanales n'eurent pas meilleur sort : la Caisse de Crédit des groupements d'artisans de Bordeaux et de la Région du Sud-Ouest, créée en 1923, est en faillite au début de 1925. A la même époque la Société de caution mutuelle des artisans du Sud-Est, à Lyon, était sans opérations, la Société de caution mutuelle des entrepreneurs du bâtiment, à Marseille, entraînait en liquidation et la Caisse du Crédit de la Fédération Française de l'Artisanat, dont le ressort s'étendait à tout le territoire, n'avait pas encore commencé à fonctionner.

Les sociétés du troisième type montrèrent le plus de vitalité : la Société de Caution Mutuelle des hôteliers, limonadiers, restaurateurs de Bordeaux et du Sud-Ouest, « La Vigilante », Société de caution des épiciers détaillants de Bordeaux et la Caisse de Crédit de la Fédération de la petite chaussure de France, toutes trois créées avant 1925, parvinrent à se maintenir jusqu'à l'époque présente.

Les résultats obtenus par les sociétés de caution mutuelle confirment les enseignements des expériences antérieures. Mais plusieurs circonstances aggravèrent encore les obstacles économiques et psychologiques toujours rencontrés par le mutualisme dès qu'il cherche à s'implanter dans un milieu urbain.

L'individualisme est un des traits de la psychologie française; il explique, sans doute, l'extrême timidité avec laquelle les sociétés de caution utilisèrent les garanties personnelles. Aucune des sociétés instituées jusqu'à 1929

ne réussit à mettre en œuvre la solidarité illimitée. Quelques-unes employèrent la formule de la responsabilité mixte. La plupart s'établirent sous le régime de la responsabilité limitée au montant des parts sociales³.

Au surplus, ces organismes ne purent jamais réunir que des capitaux infimes : les emprunteurs solvables, qui auraient pu élargir par leurs apports la surface des sociétés de caution mutuelle, ne se soucièrent pas, en général, d'assumer dans l'intérêt d'autrui des risques sans contre-partie. Pour peu qu'ils présentassent à titre individuel quelques garanties, ils avaient directement accès au crédit de la banque populaire. On retrouve ici, portées à l'excès, les insuffisances qui viciaient trop souvent le fonctionnement des banques populaires : sociétaires besogneux, administrateurs incapables, disproportion entre les opérations sociales et les capitaux propres⁴.

Les défauts des sociétés de caution mutuelle sont dénombrés, implicitement, dans le vœu suivant formulé par le 21^e Congrès du Centre Fédératif du Crédit Populaire, tenu à Clermont-Ferrand en 1926 :

« Le Congrès....

Recommande, d'autre part, aux sociétés de caution mutuelle, l'observation des principes directeurs suivants :

(3) Ce fut le cas, notamment, des Sociétés de caution du Finistère, créées par la Banque Populaire de Morlaix. Ces institutions appliquèrent cependant, après quelque temps, le système de la responsabilité mixte et semblaient même, en 1926, vouloir s'orienter vers la responsabilité illimitée. Néanmoins l'effort principal était demandé à certains membres plus fortunés qui acceptèrent de se porter caution pour des sommes plus fortes que la garantie statutaire. Ce système ne vécut pas plus de trois ans. — Cf. 21^e Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire, Clermont-Ferrand 1926, Actes, p. 154.

(4) Ainsi la Société de Caution Mutuelle en Canton de Quimper, formée de 7 membres, et dont le capital était, au 31 décembre 1925, de 500 francs, avait avalisé, en 1925, pour 227.600 francs de papier de crédit. Pour Brest, les chiffres correspondants étaient les suivants : 14 membres, 4.400 francs de capital, 295.825 francs d'opérations.

1° Qu'un choix rigoureux préside au recrutement des sociétaires...

2° Que le capital social soit proportionné au mouvement d'affaires de la société, et qu'il soit suffisamment important pour constituer une garantie efficace des opérations cautionnées;

3° Que, pour augmenter la capacité de crédit de la société de caution mutuelle, la responsabilité statutaire des sociétaires ne soit pas limitée simplement au montant des prêts souscrits par eux, mais s'étende en plus, à titre de garantie subsidiaire des engagements sociaux, à un certain nombre de fois le montant nominal de leur souscription;

4° Que l'esprit de mesure et de prudence préside au développement progressif de la société;

5° Que, pour la détermination de l'importance du cautionnement à accorder par la société de caution mutuelle à chacun de ses membres, il soit tenu compte, non seulement de la valeur personnelle du sociétaire, mais aussi du nombre de parts sociales souscrites et versées par lui;

6° Et que les fonctions d'administrateur de directeur et de commissaire de surveillance soient toujours confiées à des hommes qualifiés autant par leur zèle et leur probité que par leur compétence...

Et émet le vœu :

Que, pour favoriser la formation du capital social des sociétés de caution mutuelle, celles-ci soient autorisées, par une modification de l'article 4 de la loi du 13 mars 1917, à servir aux parts sociales un intérêt de 6 % au plus des versements effectués » ⁵

(5) Actes du Congrès, p. 156.

Il est significatif que les trois sociétés de caution formées par des coopératives d'achats en commun aient échappé aux difficultés que rencontrèrent les groupements d'individus isolés. Cette troisième catégorie d'organismes répond à un besoin réel : Les coopératives d'achats en commun sont amenées à constituer des stocks, soit pour bénéficier des prix les plus favorables, soit pour faciliter l'approvisionnement saisonnier de leurs membres. En outre elles sont obligées quelquefois de prendre à leur compte, en fin d'exercice, les « queues de marchés » qui n'ont pas trouvé preneur parmi les sociétaires. La création d'une société de caution formée des mêmes membres que la société d'achats en commun, mais leur imposant une responsabilité plus étendue⁶, permet d'éviter que la mobilisation de ces avoirs ne porte le capital-actions à un montant excessif par rapport aux besoins normaux du groupement.

Il semble aussi que les cadres corporatifs préexistants auxquels viennent se superposer ces sociétés de caution mutuelle facilitent la surveillance des risques et empêchent l'infiltration d'éléments indésirables. Mais cette supériorité n'est pas sans contre-partie : Limités chacun à une seule profession, ces organismes reposent sur des bases économiques peut-être trop étroites.

(6) Les deux sociétés de caution mutuelle créées par les sociétés d'achats en commun de Bordeaux recourent à la responsabilité mixte : Chaque sociétaire s'engage pour une somme supplémentaire égale au décuple du montant de sa souscription.

La Caisse de Crédit de la fédération de la petite chaussure de France limite la responsabilité de ses membres au montant de leur souscription, mais se réserve de demander aux emprunteurs des garanties supplémentaires.

Par la défaillance de la société de caution mutuelle, la nouvelle organisation de crédit populaire se trouvait amputée de l'essentiel de son caractère mutualiste : privée des garanties personnelles efficaces que devait mobiliser la société de caution, la banque populaire allait être obligée, semble-t-il, d'offrir aux dépôts des gages purement financiers. En même temps s'amenuisait la possibilité, pour la banque populaire, de baser ses opérations actives sur le mutualisme technique. En revanche, ne pouvant compter ni sur la stabilité des dépôts, ni sur les éléments d'activité permanente que devait lui apporter la coopération, la banque populaire semblait contrainte de rechercher à la fois la sécurité et le rendement dans une activité extérieure à sa vocation primitive : Le mutualisme juridique devait donc être en partie refoulé par l'utilisation du crédit populaire au profit d'intérêts extra-coopératifs. Cependant il restait à cet établissement deux moyens de sauvegarder son originalité et de donner un certain rôle au crédit personnel : D'une part, le développement des ressources à long terme et des capitaux propres pouvait couvrir les risques que ne garantissait pas la solidarité; d'un autre côté ces risques pouvaient être diminués par le choix d'un personnel qualifié et l'organisation rigoureuses des méthodes de crédit. L'étude des ressources et des opérations des banques populaires montre que ces organismes, loin d'être en mesure de réaliser cet effort positif, n'aperçurent pas les conséquences simplement négatives qu'aurait dû avoir sur leurs méthodes de gestion l'absence d'une base mutualiste.

SECTION II.

LES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS LOCAUX.

§ 1. — *Les ressources à long terme.*

Très peu de banques utilisèrent le système de responsabilité mixte que le décret du 31 janvier 1918 leur permettait d'employer⁸. Dépourvus de garanties personnelles, les nouveaux établissements en étaient réduits à élargir leurs bases financières. Pour permettre un développement parallèle des capitaux propres et des opérations, la loi du 7 août 1920, modifiant en faveur des banques populaires l'article 49 de la loi du 24 juillet 1867, porte à 500.000 francs au lieu de 200.000 francs la limite supérieure du capital initial et de chaque augmentation annuelle pour celles de ces banques qui adopteraient le régime de la société à capital et à personnel variables. Dans le même but, cette loi élève de 5 à 6 p. cent l'intérêt maximum que peuvent recevoir les parts libérées. La première de ces dispositions paraît avoir donné à la grande majorité des banques populaires une faculté dont elles ne furent pas en mesure de se servir : Le rythme des augmentations de capital était, en effet, ralenti par le maintien d'une limitation de l'intérêt servi aux parts sociales. Les débuts des banques populaires coïncident précisément avec des années d'inflation, soit avec une période d'activité économique fébrile et d'extrême cherté

(8) On peut citer la Banque Grendroise de Crédit, dont les actionnaires sont tenus, outre le montant de leur souscription, pour une somme égale à ce même montant. (XVIII^e Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire, Metz 1920, Actes, p. 135).

des capitaux. S'il ne fut que trop facile à la nouvelle institution de participer à cette ambiance euphorique, par l'essor de ses opérations et la multiplication de ses guichets, son statut légal l'empêcha de s'adapter simultanément à l'évolution du marché financier. D'un avenir incertain, d'un rendement limité, les titres des banques populaires ne pouvaient séduire de nombreux souscripteurs dans les cercles d'épargnants où ces mêmes banques plaçaient couramment des valeurs publiques plus rémunératrices⁹.

La dérogation apportée à l'article 49 de la loi du 24 juillet 1867 se rapproche, par son caractère platonique, d'une autre disposition destinée à faciliter l'accroissement du capital des banques populaires : L'article 10 de la loi de 1917 autorise certaines associations, et notamment les caisses d'épargne, à s'inscrire au nombre des actionnaires. Mais les banques populaires devaient inévitablement faire figure de concurrentes aux yeux des caisses d'épargne¹⁰, qui se montrèrent peu empressées de répondre à l'invitation du législateur. Certaines paraissent avoir accordé un concours important à la banque populaire de leur circonscription¹¹, mais, dans l'ensemble, une cinquantaine de caisses d'épargne seulement se seraient intéressées aux banques populaires en affectant à des souscriptions ou à des prêts une somme globale d'en-

(9) Cf. Réunion Plénière des banques populaires du 17 juin 1920. Rapport sur la situation des banques populaires. (Compte rendu, p. 45). Au cours de la même Réunion Plénière est présenté un vœu tendant à obtenir que la limitation de l'intérêt servi aux associés soit remplacé par un maximum variable. (Compte rendu, p. 71 à 73).

(10) V. plus bas, p. 98.

(11) Cf. Assemblée Générale de la Banque Populaire de la Gironde du 13 avril 1929, d'après le Bulletin Mensuel du Centre Fédératif de Crédit Populaire, Septembre-Octobre 1929. Voir, de même Ch. GATAU : « Du crédit populaire urbain », Thèse Bordeaux 1925, p. 106.

viron 1.100.000 francs¹². De nombreuses banques populaires crurent pouvoir remédier à cette pénurie de capitaux en recrutant des associés parmi leurs emprunteurs. Le procédé est ainsi décrit par un directeur de banque populaire : « Aussi existe-t-il (pour augmenter le capital de la Caisse Centrale) un deuxième moyen, et c'est celui qui est appliqué dans beaucoup de banques populaires : Lorsqu'il vient à elles un client intéressant, mais n'ayant pas de garanties, on lui en fait une, en percevant sur le montant des bordereaux un pourcentage qui est affecté à la constitution d'un compte de garantie. Et chaque fois que ce compte atteint une certaine somme, automatiquement on prend au nom de ce client une action de la banque populaire »¹³. Ce système qui, à première vue, peut sembler anodin, présentait des inconvénients très graves. Il est certes employé assez fréquemment par les établissements de crédit ordinaires, mais leurs actions ne trouvent de cette façon, qu'un débouché d'appoint, et la situation de ces établissements, qui tiennent leur capital et leurs réserves en rapport avec l'importance de leurs opérations, ne peut être comparée à celle des banques populaires naissantes, quasi dépourvues de capitaux de départ. Avec la généralisation de cette méthode de placement, l'opération de crédit s'engage sans que ni l'emprunteur, ni le prêteur ne possèdent les ressources nécessaires pour faire face aux risques affrontés; la somme effectuée au fonds de garantie est prélevée elle-même sur des ressources d'emprunt, de sorte que la garantie n'est qu'une anticipation.

(12) Rapport sur les banques populaires françaises, présenté par Maurice DUFOURMANTELLE au Congrès des Classes Moyennes, Gand 1932, d'après Bulletin Mensuel du Centre Fédératif, Janvier 1933.

(13) Réunion Plénière du 24 juin 1923, Compte rendu, p. 41.

Cette pratique avait-elle du moins pour résultat de renforcer le caractère coopératif des banques qui l'utilisaient, puisqu'elle tendait à augmenter le nombre des clients sociétaires ? La qualité de sociétaire ne se confond pas nécessairement avec celle de coopérateur : Le caractère coopératif d'un établissement de banque se manifeste surtout par l'influence de l'usager sur la gestion de l'entreprise, notamment sur la distribution du crédit ; cette influence est déterminée par les droits reconnus du sociétaire dans le pacte social et par l'usage qu'il peut faire de ces droits. Or aucune précaution n'avait été prise pour permettre aux adhérents, en général peu exercés à la pratique bancaire, de suivre la marche des affaires sociales. Les administrateurs eux-mêmes, on le verra, furent souvent dupes de leur personnel supérieur. Dans ces circonstances, les participations obtenues des usagers ont plutôt le caractère de souscriptions forcées. Le coopérateur, qui appartient souvent aux classes besogneuses, ressemble davantage à l'emprunteur obligé de subir les conditions de son créancier qu'au sociétaire prenant librement son risque dans une affaire dont il peut influencer ou, du moins, surveiller la marche. Le moment venu de faire jouer la responsabilité de ces associés-emprunteurs, on devait se heurter à une impossibilité morale : En obligeant les banques populaires à sacrifier leur capital, on eût donné à cette institution encouragée par l'Etat l'apparence d'un instrument de spoliation des classes moyennes et inférieures. Les banques populaires ne recrutèrent de cette façon qu'une partie — mais vraisemblablement une partie importante — de leurs membres. Et comme on n'aurait pu, le cas échéant, faire une discrimination entre les sociétaires suivant les modalités de souscription et de libé-

ration de leurs parts, il suffisait que la pratique des souscriptions forcées eût été d'application générale pour que le capital des banques populaires devînt, aux yeux de l'Etat, presque intangible.

D'une qualité douteuse, le capital des banques populaires n'eut pas l'ampleur exigée par l'importance de leurs opérations : Cette disproportion, soulignée avec insistance par les dirigeants du crédit populaire¹⁴, s'accroît d'année en année.

Il n'existe pas, avant 1926, de statistique des opérations actives; on connaît seulement, après 1922, le mouvement annuel du portefeuille d'escompte; mais la valeur de cet indice est restreinte puisqu'il ne porte que sur une partie, hélas trop faible, on le verra, des opérations totales. On ne peut pas davantage attribuer de valeur absolue aux chiffres exprimant le rapport du capital au montant des opérations : il faudrait connaître pour cela les méthodes et les opérations comptables dont ils sont l'aboutissement, et pouvoir éliminer les superpositions qui résultent de la double totalisation des opérations réciproques des banques populaires. Cependant ces méthodes comptables étant sensiblement constantes, et les courants d'affaires qui sont à l'origine de ces opérations réciproques étant eux-mêmes sans doute assez stables, on peut trouver un renseignement dans les variations comparées des capitaux propres et du chiffre d'affaires. D'après cet indice, la situation des banques populaires ne cessa d'empirer depuis l'époque où leurs principaux chefs leur adressaient de pressants avertissements. Elles accusent, en 1923, pour un franc de ca-

(14) Voir le rapport sur la situation des banques populaires, présenté à la Réunion Plénière du 24 juin 1923 (Compte rendu, p. 26 et 31). Voir de même le Compte Rendu de la Réunion Plénière du 17 juin 1924, p. 44 et 45.

pital, 342 francs d'opérations. Ce chiffre passe à 524 en 1925, à 573 en 1927 et à 1.415 en 1929. — Fin 1927, 41 banques populaires avaient un capital inférieur à 500.000 francs, 26 un capital supérieur à 500.000 francs et inférieur à un million, 33 seulement un capital supérieur à un million.

Les réserves ne s'accrurent pas à la cadence voulue pour remédier à l'insuffisance du capital : la majorité des banques populaires semble avoir adopté l'article 44 des status-modèles élaborés par le Ministère du Commerce ¹⁵. La formation des réserves se trouvait, de ce fait, considérablement ralentie. Jusqu'à 1927, le chiffre des réserves parut trop négligeable pour figurer dans les statistiques. Il s'élevait, au 31 décembre 1927, à 28.874.000 frs, soit à 32,27 p. cent du montant du capital.

C'est dans les avances de l'Etat que les banques populaires durent chercher l'élément essentiel de leurs ressources à long terme. Au cours des premières années, les sommes affectées au compte spécial du Trésor créé par la loi du 13 mars 1917 restèrent partiellement inutilisées. Elles devinrent insuffisantes avec la multiplication rapide des banques populaires en 1919 et 1920 : Le Congrès Corporatif de juin 1921 émet le vœu « que la dotation des banques populaires, qui se trouve épuisée, bien que répartie avec la plus grande parcimonie, soit augmentée de suite pour satisfaire aux demandes urgentes qui ne peuvent recevoir satisfaction, et que cette dotation soit élevée à 100 millions au minimum, dont une partie est nécessaire immédiatement et le reste réparti sur quatre ou cinq

(15) Voir p. 12. — Un exemple de banque populaire affectant aux réserves l'intégralité du solde disponible après dotation de l'intérêt servi aux associés est fourni par le Bulletin Mensuel du Centre Fédératif de Crédit Populaire, Novembre 1928 (Compte Rendu de l'Assemblée Générale de la Société Savoisienne de Crédit).

années au maximum » ¹⁶. Ce désir devait être partiellement exaucé ¹⁷. Si l'ampleur des besoins dépassa rapidement les prévisions du législateur, leur durée se révéla incompatible avec les modalités de remboursement qu'il avait fixées. Des avances accordées pour cinq ans, remboursables par annuités et non renouvelables, sauf cas exceptionnel, ne pouvaient constituer un substitut adéquat des capitaux propres. Aussi le Congrès de 1921 annonce-t-il un vœu demandant que soit rendu moins rapide le remboursement de ces avances ¹⁸. Mais pratiquement ce résultat fut obtenu par l'interprétation libérale donnée à l'article 8 du décret du 31 janvier 1918 : Environ 1200 arrêtés de renouvellement furent pris jusqu'en 1929, transformant en prêts à long terme les avances théoriquement remboursables en cinq ans. Si on ne tient pas compte d'une avance de 200.000 francs accordée pour six mois à une banque populaire en 1920 et remboursée à l'échéance, les remboursements opérés se montent à une somme globale de 910.100 francs, ainsi décomposée :

Remboursements effectués en 1922		97.500 francs
—	—	1923 130.000 —
—	—	1924 20.500 —
—	—	1925 56.000 —
—	—	1926 126.000 —
—	—	1927 164.100 —
—	—	1928 316.000 —

La prolongation de la durée des avances marquait une importante transformation du caractère de l'intervention. Par de multiples dispositions, l'Etat avait cherché à se

(16) Compte rendu, p. 70.

(17) Voir plus haut, p. 60 ss.

(18) Compte rendu, p. 62.

prémunir contre une solidarité financière trop étendue avec l'institution qu'il venait de créer¹⁹. En fait il ne pouvait se maintenir dans la situation d'un créancier ordinaire : Bien qu'ayant décliné à l'avance la responsabilité de son initiative, il était moralement enfermé dans le dilemme de poursuivre son œuvre, au besoin par une intervention accrue, ou de la désavouer, et de contribuer néanmoins, dans ce dernier cas, à couvrir les pertes qu'il aurait attirées aux petits épargnants en suscitant des entreprises non viables. La solidarité qui unissait aux yeux des déposants ces institutions soumises à un même statut rendait particulièrement rigoureuses les obligations de l'Etat : il ne pouvait permettre la défaillance de l'une d'elles sans jeter le discrédit sur toutes les autres.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer que ce dilemme ne fut pas tranché par les seules instances chargées de la gestion du compte spécial créé par la loi de 1917 : La transformation du caractère des avances n'aurait pas été possible sans un aménagement parallèle des ressources du compte spécial. Malgré la stabilité relative du nombre des banques populaires à partir de 1921, le législateur ne cessa d'augmenter la dotation du crédit populaire; en 1926, soit à une époque où l'extension du système s'était stabilisée depuis 3 ans, il affectait à cette dotation une ressource indéfiniment renouvelable. Il semble bien, de cette manière, avoir ratifié implicitement la dénaturation du rôle assigné à l'Etat par la loi de 1917.

Cependant, si l'Etat était ainsi amené à prendre plus ou moins ouvertement figure de commanditaire et si, dans

(19) Ainsi l'article 12 de la loi du 13 mars 1917 stipule que les avances « sont immédiatement remboursables au cas de violation des statuts ou de diminution des garanties sur le vu desquelles elles ont été accordées ».

certains cas, des accommodements ratifiés par lui firent passer avant les intérêts du Trésor des créanciers privés, l'assistance financière consistait toujours en avances remboursables. Elle améliorait la liquidité des banques populaires, mais ne modifiait en rien leur solvabilité. La renonciation de l'Etat aux droits que lui reconnaissaient les textes organiques étant purement bénévole, les créanciers privés restaient sous la menace de le voir concourir avec eux sur les actifs des banques défailiantes.

§ 2. — *Les ressources à court terme.*

Les banques populaires n'ont livré jusqu'à 1926, aucune indication sur la composition de leurs ressources à court terme. Les renseignements contenus, jusqu'à 1929, dans les rapports de la Caisse Centrale des Banques Populaires, sont les suivants :

Dépôts à vue		Dépôts à terme	
Nombre	Montant (en milliers de francs)	Nombre	Montant (en milliers de francs)
1926	355.678		68.720
1927	798.441		79.770
1928	90.260	15.510	124.228

Les banques populaires ne sont pas tenues de limiter leurs opérations passives aux seules catégories sociales auxquelles s'adressent leurs crédits : « Elles peuvent recevoir des sommes en dépôt de toutes personnes ou sociétés » (Loi du 13 mars 1917, art. 10, 3°). Comme elles paraissent avoir tiré de cette autorisation tout le parti possible, la loi de 1917 se trouve avoir ajouté un rival

important aux deux groupes d'institutions qui se partageaient jusque-là les principales ressources du marché monétaire : les banques capitalistes et les caisses d'épargne.

Dans leur concurrence avec les banques capitalistes, les banques populaires apportaient l'avantage de leur statut exorbitant du droit commun : les privilèges fiscaux, et aussi les bénéfices rapportés quelque temps par des opérations trop faciles, que devaient s'interdire les établissements responsables devant leurs assemblées d'actionnaires, permirent aux nouveaux organismes de rémunérer largement leurs dépôts, et de ne suivre souvent que de très loin les fluctuations du marché monétaire²⁰. On peut attribuer à cette politique la proportion relativement élevée de comptes créditeurs à terme que révèlent à partir de 1926, les premières statistiques publiées par les banques populaires sur cette branche de leur activité. Le caractère étatique plus ou moins accusé de ces établissements, soigneusement mis en relief²¹, donnait d'ailleurs aux déposants une impression de sécurité dont la crise de 1928 permit dans certains cas de mesurer la profondeur.

A l'égard des caisses d'épargne, ces avantages perdaient en grande partie leur efficacité : l'effort entrepris par les banques populaires pour développer leurs dépôts à terme devait se heurter dans certains cas aux textes qui assurent la protection des caisses d'épargne²². Néanmoins,

(20) On en trouvera un exemple significatif dans le Bulletin Mensuel du Centre Fédératif de Crédit Populaire, Mars 1928. (Assemblée Générale de la Banque Populaire de la Banlieue-Est de Paris, 21 mars 1927).

(21) Cf. Réunion Plénière des banques populaires du 25 mai 1927 (Compte rendu, p. 53).

(22) Loi du 20 juillet 1895, art. 13.

On peut remarquer que les banques populaires allemandes sont placées, à cet égard, dans une situation plus favorable. Avant la loi du 5 décembre 1934, relative au système bancaire, il n'existait pas, en Al-

si les deux institutions sollicitent les mêmes classes de déposants, et si la Caisse d'épargne peut allouer à ses prêteurs un intérêt plus élevé qu'un établissement de crédit, ce dernier offre à sa clientèle de multiples avantages qu'elle ne trouve pas à la caisse d'épargne, tels que l'usage du carnet de chèques au lieu du livret d'épargne et du dépôt à vue au lieu du dépôt à préavis, l'absence de la clause de moratoire et de toute limitation du montant des dépôts.

Désireuses d'accroître sans cesse leurs ressources, les banques populaires françaises firent de nombreuses tentatives pour abaisser, à leur profit, les barrières établies par le législateur entre elles et les caisses de crédit agricole²³ : la collaboration souvent proposée par le crédit populaire urbain au crédit agricole devait surtout permettre au premier de se voir confier les dépôts inutilisés détenus par le second. Cette compensation unilatérale, destinée aussi, dans la pensée de ses promoteurs, à corriger l'inégalité des dotations respectives des deux institutions, aurait mis en contact les seuls établissements locaux; les caisses locales et régionales auraient reçu pleine liberté pour apporter leurs excédents aux banques populaires de leurs circonscriptions. Pareils projets négligeaient le fait de la centralisation croissante du crédit agricole, dont le crédit populaire allait d'ailleurs suivre l'exemple.

Du moins la création de la Caisse Centrale des banques populaires devait-elle permettre de réaliser cette compensation des ressources à l'intérieur du système de crédit

Allemagne, de protection des appellations de « banque » et « caisse d'épargne »; encore les opérations d'épargne, y compris délivrance de livrets, est-elle permise à tout établissement de banque (art. 22). En revanche, ce n'est guère qu'à partir du début du XX^e siècle que les caisses d'épargne commencèrent à développer leurs opérations actives et à opposer, surtout aux banques populaires, une concurrence toujours plus redoutable.

populaire urbain. Mais on verra qu'en fait les moyens unis par cet organisme à la disposition de ses adhérentes furent plutôt de nature financière que bancaire, et d'origine étatique que coopérative.

Deux particularités, caractérisent finalement les ressources des établissements locaux. On relève d'abord une disproportion croissante entre les ressources d'emprunt et les capitaux propres. Un chiffre d'affaires sans cesse en progrès ne trouve son aliment principal que dans le développement pris par les dépôts. Les conséquences immédiates de ce déséquilibre paraissent cependant devoir être atténuées par la nature des capitaux d'emprunt : D'une part les dépôts à terme, retenus par des taux créditeurs élevés, constituent une fraction importante du passif exigible²⁴. D'autre part un facteur impondérable altère le rôle des avances de l'Etat : Ce créancier, loin d'être assimilable aux déposants ordinaires, est moralement lié envers eux par les responsabilités qu'il assume en ses qualités de promoteur, de commanditaire et de contrôleur de l'institution. Son apport financier semble devoir être assimilé moins aux dépôts à terme qu'au capital des banques populaires, d'autant plus que ce capital lui-même ne saurait être considéré par l'Etat comme un gage entièrement disponible entre les mains des créanciers.

La structure de leurs ressources livrait les banques populaires à un danger assez grave, la gestion de capitaux importants se trouvant confiée à des établissements qui pouvaient difficilement être rendus responsables de leur emploi. Ce danger était accru par l'importance relative

(23) On trouve la trace de ces efforts dans les débats des Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire, incliné pour des raisons doctrinales à favoriser le rapprochement des deux institutions.

(24) Cf. Tableau 1.

TABLEAU 1.

Répartition des ressources des banques populaires au 31 décembre 1927
(non compris la Caisse Centrale)

	Montants	Répartition des ressources d'après leur origine.	Répartition des ressources d'après leur degré de stabilité.
Capital	89.827.300	} 118.7701.673	} 197.010.291
Réserves	28.874.373		
Avances de l'Etat	78.308.618	}	79.770.027
Dépôts à terme	79.770.027		
Dépôts à vue	798.441.439		798.441.439
Total	1.075.221.757	1.075.221.757	1.075.221.757

des disponibilités à terme : Ces capitaux immobiliers qui auraient, été, aux mains d'administrateurs responsables, un gage de rendement et de sécurité, pouvaient n'être ici qu'un moyen de masquer les pertes que provoquerait une gestion trop peu diligente.

SECTION 3.

LES OPÉRATIONS LOCALES.

Certains coopérateurs éminents donnent du crédit coopératif une description que semblent contredire les règles d'action formulées par les praticiens de la banque populaire. Aux dires des premiers, les formes de crédit adoptées par cette institution ne doit pas induire en erreur sur la vraie nature de son activité : « Il n'est pas douteux, dit Charles Rayneri, fondateur de la florissante Banque Populaire de Menton, qu'il ne s'agit pas seulement d'escompte d'effets, mais... d'encouragements fournis à des intelligences qui ne peuvent pas toujours étayer leur crédit sur une base tangible, mais qui possèdent les trésors de l'honnêteté, de la capacité professionnelle, du travail, qui sont des gages intangibles et souvent les meilleurs ²⁵.

Maurice Dufourmantelle estime que, comparée à celle des grands établissements financiers l'action des banques populaires s'inspire « d'un idéal autrement supérieur et

(25) Charles RAYNERI. « Les voies du crédit populaire ». Bulletin Mensuel du Centre Fédératif de Crédit Populaire, Mai 1925.

possède une vertu autrement singulière que la leur du fait que, basée sur la mutualité et la coopération, elle fait état avant tout des qualités morales de l'individu et n'hésite pas à les prendre en compte jusque dans les catégories les plus modestes... » ²⁶.

« Nous voulons, affirme Charles Rayneri au XXV^e Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire, affranchir le crédit des gangues matérielles qui l'enserrent pour l'élever à la hauteur de la dignité humaine qui doit primer les gages matériels ».

On ne trouve, au contraire, que de faibles traces de ces préoccupations dans les directives formulées par la Caisse Centrale des banques populaires à l'usage de ses adhérentes. Il y est bien fait allusion à la « loyauté commerciale », aux « qualités et aptitudes du commerçant » ; seulement ces facteurs personnels apparaissent non comme la base exclusive ou prépondérante du crédit, mais comme des exigences supplémentaires s'ajoutant aux conditions courantes du crédit commercial. Le découvert, qui semblerait devoir être la forme de prédilection du crédit mutuel, est déconseillé par les dirigeants de la Caisse Centrale ²⁷. L'usage de ce procédé doit être subordonné en tout cas, à des conditions qui suppriment le rôle des facteurs personnels : « Il est évident qu'il peut être consenti des découverts de peu de durée ou des facilités de caisse de quelques jours chaque mois, sans garanties effectives ; mais alors, il est nécessaire de connaître la si-

(26) Discours prononcé au XXIV^e Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire, Strasbourg, Juin 1932.

(27) Rapport de M. SAVIN, directeur de la Caisse Centrale : « Quelques conseils pour la bonne direction des banques populaires ». Réunion Plénière des banques populaires du 17 juin 1924 (Compte rendu, p. 37). — De même, article de M. R. LUDWIG, contrôleur des banques populaires sur « la gestion d'une banque populaire ». Bulletin Mensuel du Centre Fédératif, Avril 1924.

tuation exacte par le bilan, un examen de la comptabilité et la levée des états cadastraux et des hypothèques; en tout cas des découverts non garantis ou insuffisamment garantis ne peuvent être accordés qu'en présence d'un actif liquide certain et non dépréciable, en particulier d'un actif immobilier, et après examen approfondi de la situation »²⁸.

Les postes occupés respectivement par les auteurs de ces opinions expliquent ces divergences. La première méthode, trônée par des partisans de l'effort mutualiste indépendant, est bien l'idéal de la vraie coopérative de crédit, d'autant plus facilement réalisé que le cautionnement mutuel vient resserrer plus étroitement la surveillance réciproque des associés. Mais les banques populaires nées de la loi du 13 mars 1917 englobaient généralement dans leur ressort tout un département; elles débordaient ainsi le cadre de la banque locale et certaines prirent assez vite les proportions d'établissements régionaux. La défaillance de la société de caution mutuelle avait supprimé, d'autre part, la possibilité de morceler ces circonscriptions en communautés de garantie plus restreintes. Enfin les associés, comme on l'a vu, loin d'être tenus par la solidarité à surveiller étroitement les engagements sociaux, ne subissaient qu'un risque sans rapport avec les avantages que leur apportait la banque populaire. Toute autre méthode que l'application rigoureuse des principes généraux du crédit comportait, dans ces circonstances, des risques dont la Caisse Centrale mesura bientôt l'étendue.

Ayant renoncé aux méthodes originales du crédit coopératif, les banques populaires pouvaient-elles encore atteindre les buts qui étaient leur raison d'être ? Les petites

(28) R. LUDWIG, article cité.

opérations comportent un risque anormal que le mutualisme peut seul diminuer. Encore ne parvient-il pas à l'écarter entièrement : Les banques populaires allemandes elles-mêmes ont toujours pris soin d'améliorer la qualité de leurs engagements en comprenant dans leur clientèle une certaine proportion d'affaires importantes.

Si la suppression de ce risque anormal devait résulter de l'application plus stricte des règles ordinaires du crédit « encore plus véridiques pour une banque populaire que partout ailleurs, sa clientèle ayant par définition une situation plus fragile, des réserves moins importantes et étant davantage à la merci des coups du sort »²⁹, il était à craindre que le crédit populaire ne restât inaccessible au plus grand nombre de ses ressortissants théoriques, ou ne leur apportât qu'une ressource dérisoire. On pouvait donc penser que les banques populaires chercheraient l'élément principal de leur activité à la limite supérieure des classes de moyens commerçants et industriels. A cette clientèle de bon aloi, elles pouvaient joindre une certaine proportion de risques d'excellente qualité, dans le but d'affermir suffisamment leur position et d'alimenter assez amplement leurs réserves pour étendre quelque peu leurs opérations aux petits crédits basés sur des éléments personnels.

Elles ne semblent pas, néanmoins, s'être inspirées avant 1929 d'un plan méthodique. On les voit préoccupées dès les premiers temps de leur fonctionnement, de se dégager d'une spécialisation trop étroite, mais elles paraissent avoir une conception assez flottante des services que devait leur rendre une collaboration avec les grosses maisons de commerce et la grande industrie. Elles pensent

(29) R. LUDWIG, article cité.

trouver dans cette clientèle, tantôt le moyen d'équilibrer leurs opérations actives, tantôt la source de dépôts abondants. Ces incertitudes apparaissent dans les débats du Congrès Coopératif réuni en juin 1921 pour constituer la Caisse Centrale : « J'ai trouvé avec plaisir, dans le compte rendu, remarque un congressiste, le conseil donné aux banques populaires de rechercher les affaires avec les grosses maisons de commerce et la grosse industrie, de façon à augmenter le volume des banques populaires, pour pouvoir aider le petit commerce et la petite industrie... Je vous demanderai donc de bien vouloir adopter un vœu disant que l'assemblée déclare parfaitement justifiée la recherche, par les Banques Populaires, des grosses maisons qui leur apporteront des affaires de tout repos, et leur donneront ainsi le moyen d'aider plus largement le petit et moyen commerce, la petite et moyenne industrie » ³⁰. Cependant les vœux du Congrès se bornent à affirmer :

« 3° Que les banques populaires doivent, non seulement chercher à grouper des capitaux sociaux importants, mais aussi faire appel aux dépôts, source nourricière essentielle de leur activité;

« 4° Qu'à ce dernier point de vue, autant qu'en ce qui concerne l'administration des Banques Populaires, il est à désirer que le petit commerce trouve auprès du grand commerce une collaboration et un concours effectifs » ³¹. Il ne s'agit donc plus de donner une interprétation extensive à l'article 10, 3° de la loi du 13 mars 1917 définissant les opérations des banques populaires, mais simplement de solliciter des gros capitalistes outre leur collaboration

(30) Compte rendu, p. 41.

(31) Compte rendu, p. 42.

technique, les dépôts qu'ils sont expressément autorisés à confier à ces institutions.

Les statistiques ne permettent pas de connaître avec précision la nature de la clientèle des banques populaires. Le montant moyen des effets escomptés, qui oscille à la fin de la première période entre 800 et 1300 francs tend à indiquer qu'il s'agit principalement de petit crédit. Mais la signification de cet indice ne doit pas être exagérée : D'importantes entreprises commerciales répartissent leurs ventes entre une grande multitude de détaillants et certaines grandes industries recouvrent leurs créances par des traites échelonnées d'un faible montant unitaire. On ne peut pas davantage donner une interprétation littérale au montant moyen du papier de crédit : Une même avance est rarement mobilisée par un seul effet, de sorte qu'il faudrait connaître le nombre moyen des traites créées en représentation de chaque crédit.

Le montant moyen des avances en compte courant est plus significatif, sans apporter néanmoins toutes les clartés souhaitables : Il montre certes qu'on est bien, dans l'ensemble, en présence de petits crédits, mais une poussière de comptes légèrement débiteurs peut masquer l'existence d'un nombre élevé de débits importants, et il paraît bien, comme on le verra, qu'il en fut souvent ainsi effectivement. Une répartition des crédits par ordre de grandeur serait seule complètement instructive.

Il est moins malaisé, en tout cas, d'apercevoir que les banques populaires tinrent assez peu compte des directives qu'elles reçurent de la Caisse Centrale touchant les modalités de leurs opérations, et le mobile de cette insubordination semble n'avoir pas toujours été de rendre leur crédit plus facilement accessible aux petits emprunteurs.

Le développement donné aux comptes courants débiteurs provoque, à partir de 1923, les objurgations réitérées de la Caisse Centrale. On n'en constate pas moins que le montant global des crédits en compte courant, publié pour la première fois au 31 décembre 1927, est de 434.218.583 fr., contre 118.701.673 francs de capitaux propres. Cependant, le montant des comptes courants débiteurs est avec celui des comptes créditeurs dans un rapport de 49 p. cent. Ces proportions vraiment anormales mettent en relief le vice essentiel de l'institution pendant cette période : Le développement des opérations précéda toujours de plusieurs années la formation du capital. Les prêts en cours au 31 décembre 1927 ne portent que sur un montant moyen de 17.000 francs. Mais un certain nombre de banques populaires, non contentes d'exposer dans ces opérations une grande partie de leurs capitaux d'emprunt, employèrent la majeure partie de leurs ressources à financer un petit nombre de grosses affaires et joignirent ainsi aux dangers du découvert celui d'une concentration extrême de leurs engagements. Parmi ces établissements, dont le capital dépassait rarement deux millions, on relevait en 1928 telle banque où deux crédits irrécouvrables absorbaient 1.300.000 francs, telle autre où deux crédits immobilisés et en grande partie perdus se montaient au total à 2 millions 300.000 francs, telle autre où un seul crédit suffisait à compromettre le remboursement de 1.200.000 francs, telle autre enfin dont l'activité se consacrait presque entièrement à financer les affaires privées de son président. Concentrés en spéculations massives ou dispersés en crédits d'un faible montant unitaire, mais d'un risque élevé, ces opérations entraînèrent des pertes que seules les avances de l'Etat, accordées directement ou par l'intermé-

diaire de la Caisse Centrale, empêchèrent de dégénérer en faillites. Environ la moitié des banques populaires paraissaient, en 1928, plus ou moins compromises. Une statistique dressée à l'époque les répartissait dans l'ordre suivant :

	Banques importantes	Banques moins importantes	Total
Banques fonctionnant dans de très bonnes conditions	21	7	28
Banques marchant nor- malement	12	8	20
Banques à observer	21	9	30
Banques à suivre de près	12		12
Banques à réorganiser ..	6		6
Banques sans affaires ..	2		2
Total	74	24	98

Les pertes subies par un tiers des banques populaires étaient légèrement supérieures à 70 p. cent du capital de toute l'institution. Encore les statistiques ne tenaient-elles compte que des pertes indiscutables dès cette époque.

Ces résultats désastreux étaient imputables en partie à certains vices inhérents au système ou à son milieu. Le développement du crédit d'escompte se heurtait parfois à la pénurie de la matière escomptable : L'usage de la traite est peu répandu parmi certaines couches d'industriels et de commerçants et la grosse clientèle, dont les petits fournisseurs doivent subir les conditions, refuse trop souvent d'accepter les tirages, sans néanmoins consentir à payer comptant. Ainsi le crédit en compte courant tendait à

prendre une ampleur excessive dans les milieux mêmes où il comportait le plus de danger.

Une autre cause de déboires résidait dans l'absence de tout organisme de petit crédit à terme éloigné. Les établissements de crédit à long et à moyen terme prévus par le projet de loi de 1912³² avaient été reconnus irréalisables, mais rien ne les avait remplacés. Les banques populaires se trouvaient donc, avec leurs seules ressources à court terme, en face de besoins à long terme particulièrement importants, que la commission d'enquête de 1911 avait signalés comme le principal élément de déséquilibre dans notre organisation bancaire. Si les grands établissements de crédit eux-mêmes, malgré l'importance de leurs capitaux, et la surface de leur clientèle, durent reconnaître que la meilleure défense contre une immobilisation insidieuse de leurs crédits était la création de filiales spécialisées dans les crédits à terme et disposant de capitaux appropriés, les banques populaires, dépourvues d'organismes analogues, étaient inévitablement vouées, par les difficultés particulières de leurs opérations, à couvrir au moyen de ressources à court terme des besoins à longue échéance.

Toutes ces circonstances ne suffisent pas à expliquer le développement excessif des comptes débiteurs, l'insuffisance des garanties et la concentration des risques.

La mauvaise gestion antérieure à 1929 semble due, pour la plus large part, aux insuffisances du personnel dirigeant.

L'activité fiévreuse des années d'inflation s'était traduite, particulièrement dans le domaine de la banque, par une brusque demande de personnel, qui n'avait trouvé

(32) Voir plus haut, p. 47.

qu'une insuffisante contre-partie dans les cadres anciens et les éléments nouveaux également décimés par la guerre.

Les grands établissements de crédit se disputèrent les agents d'élite avec d'autant plus d'âpreté que l'importance des bénéfices permettait de doter plus généreusement les dépenses d'exploitation. Dans cette compétition, les banques populaires n'apportaient que le prestige médiocre et le maigre revenu de leurs opérations sans envergure. Aussi durent-elles se contenter le plus souvent d'un personnel de qualité inférieure et confier des postes de direction à des agents recrutés dans les cadres subalternes des autres établissements, voire parmi les éléments refoulés par ces derniers. Ces directeurs improvisés étaient attirés vers leurs nouvelles fonctions moins par de profondes convictions mutualistes que par le désir d'utiliser la chance qui leur était offerte d'accéder de plain-pied aux emplois supérieurs, fût-ce dans une institution modeste. Un très petit nombre réussirent à mener à bien leur délicate mission.

Parmi les seize banques populaires seules désignées d'abord pour participer aux avances de réorganisation prévues par la loi du 1929, on ne relève que trois cas où les pertes subies n'avaient pas leur origine immédiate dans l'insuffisance de la direction. Sur ces seize établissements, six avaient été compromis par une seule direction incapable, six autres avaient été livrées successivement à deux directions incompetentes ou répréhensibles; dans un cas trois directeurs se partageaient la responsabilité des pertes; enfin telle banque avait subi les méfaits successifs de quatre directions incompetentes. Contre cette calamité qui menait à l'épuisement une institution déjà fragile, les moyens de défense étaient insuffisants : Les banques po-

pulaires auraient pu, en échangeant leur personnel, rendre les malversations moins faciles, tenir en haleine le zèle des agents, améliorer l'organisation des services et briser les liens trop étroits qui pouvaient s'établir entre certains directeurs et leur clientèle. Mais la discipline corporative du crédit populaire était trop lâche pour permettre l'organisation systématique de ces mutations. D'ailleurs cette pratique eût paru heurter l'esprit de la loi du 13 mars 1917 et assimiler le crédit populaire aux grands établissements de crédit auxquels on reprochait précisément de faire obstacle, par l'instabilité de leur personnel, à une collaboration étroite entre leurs comptoirs et la clientèle locale. — L'indépendance des banques populaires diminuait également l'efficacité du service de contrôle, en lui-même insuffisant, dont elles s'étaient pourvues. — Enfin, on pouvait essayer de sauvegarder à la fois le caractère local et la sécurité des banques populaires en subordonnant rigoureusement le personnel supérieur au conseil d'administration. Les administrateurs choisis le plus souvent parmi de modestes commerçants entièrement dépourvus de formation bancaire, se déchargeaient de leur mission de surveillance sur un administrateur-délégué qui s'en remettait aveuglément au directeur. Il était facile à ce dernier de transgresser les autorisations d'escompte ou de découvert accordées par le Conseil d'administration ou le Comité d'escompte. L'organisation rudimentaire de la comptabilité des risques rendait parfois les opérations impénétrables à des profanes, voire à la direction elle-même. Les positions d'engagements étant mal tenues ou inexistantes et les renseignements insuffisants, il arrivait à certaines banques d'assumer, sur des commerçants dont elles ignoraient la solvabilité, des risques dont elles ignoraient

l'étendue. Enfin l'aspect donné aux opérations achevait de déjouer les surveillances et de fausser la sincérité des bilans : Les opérations d'escompte portaient souvent sur du papier très long; les crédits aventurés étaient mobilisés par des effets incorporés au portefeuille commercial; il arriva même que le portefeuille d'encaissement fût confondu, en comptabilité, avec le portefeuille d'escompte.

Cette situation semblait sans issue : Malgré les services importants rendus par certaines banques populaires au petit commerce et à la petite industrie, ces établissements voyaient leur renom s'affaiblir et les bons agents se détourner d'eux. Il ne restait ainsi qu'à pourvoir au moyen de recrues médiocres aux vacances produites par les révocations. Aussi, malgré les trente-deux révocations survenues dans le personnel dirigeant jusqu'en 1929, la Chambre Syndicale allait être obligée de renouveler presque intégralement les cadres supérieurs des banques populaire. Pour rétablir leur équilibre faussé par l'absence d'une base mutualiste efficace, les banques populaires devaient naturellement chercher un appui dans une certaine centralisation administrative. Mais, comme l'avait montré l'exemple de la banque locale, le succès d'une organisation corporative implique, chez les membres du groupement, une cohésion, voire une abnégation auxquelles devaient faire obstacle l'esprit d'indépendance et de lucre qui animait certaines banques populaires.

Pour compléter la description de l'activité des établissements locaux, il reste à donner un aperçu de l'application des lois du 24 octobre 1919 et du 27 décembre 1923. Soumis à une stricte réglementation, octroyés

moyennant de sérieuses garanties, les crédits aux démobilisés se déroulèrent sans à-coups. Leur attribution avait eu lieu en 1920, 1921 et 1922, de sorte que leur amortissement, échelonné sur 14 ans, devait prendre fin en 1936. En 1927, les avances non remboursées étaient ramenées à 32.235.414 francs; à fin 1929 elles n'étaient plus que de 26.078.450 francs.

Le crédit artisanal suscita plus de difficultés. Les formalités à remplir rebutèrent beaucoup d'artisans; le taux d'intérêt érigé par les textes parut trop élevé, et dut être modifié à plusieurs reprises³⁴; la nécessité, pour l'emprunteur, de se procurer la garantie d'une société de caution mutuelle fut, jusqu'à la loi du 26 mars 1927, qui supprima cette exigence, un obstacle quasi insurmontable au développement de ces opérations. Enfin la durée des prêts était mal proportionnée à leur objet et à leur montant : La commission de répartition des avances prélevées sur le fonds de dotation de l'artisanat ayant fixé à 10.000, puis à 15.000 francs le montant maximum de chaque avance individuelle, les artisans ne pouvaient utiliser pleinement les facilités qui leur étaient offertes sans s'astreindre, dès la première année, voire le premier semestre, à des amortissements massifs, que le revenu des investissements effectués ne permettaient pas, le plus souvent de récupérer au même rythme³⁵.

Aux défauts de la législation s'ajoutait l'influence des caractères économiques et psychologiques des classes secourues : l'individualisme de l'artisan et la

(34) Loi du 26 mars 1927, art. 100. (J. O., 27 mars 1927, p. 3410). Loi du 19 mars 1928, art. 65 (J. O., 20 mars 1928, p. 2023). Loi du 1^{er} mai 1929, art. 3, al. 3. (J. O. 2 mai 1929, p. 5090).

(35) 24^e Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire, Strasbourg, 1932. Actes, p. 109 ss.

faible valeur de réalisation de son entreprise ne favorisaient ni la formation des groupements dont le concours était nécessaire pour l'octroi des avances, ni une pratique libérale de la part des organismes prêteurs. Il est significatif, à ce dernier point de vue, que, jusqu'à 1929, 60 p. cent des demandes de prêts adressées par les artisans aux banques populaires n'aient pu recevoir satisfaction faute aux postulants de présenter des garanties en rapport avec les exigences de la loi ³⁶. Toutefois cette proportion eût été bien plus faible si les banques populaires ne s'étaient vu soustraire, par le crédit agricole, un des éléments les plus intéressants de la clientèle artisanale. Le décret du 9 février 1921 (article 9), pris en application de la loi du 5 août 1920 sur le crédit agricole, autorise en effet les artisans ruraux à contracter auprès des caisses de crédit agricole des emprunts à court terme et à moyen terme, sous réserve d'adhérer à un syndicat agricole et d'occuper de façon permanente deux ouvriers au plus. La concurrence des caisses de crédit agricole était particulièrement efficace en matière de crédit à moyen terme : Au prix d'un taux d'intérêt comparable à celui qu'exigeaient les banques populaires, et sans formalités aussi longues, les artisans ruraux trouvaient auprès des caisses régionales des crédits d'un montant non limité par les textes et amortissables en dix ans. Les artisans ruraux, qui auraient pu, grâce à leur fortune foncière, offrir les garanties exigées par la loi du 27 décembre 1923, se trouvaient ainsi rejetées vers le crédit agricole. Enfin il était inévitable que les banques populaires montrassent peu d'empressement à développer ces

(36) Rapport sur la situation du crédit artisanal, présenté par M. BOULNOIS, président de l'Union de l'Artisanat Français, au 23^e Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire. Actes, p. 144 ss.

opérations. L'application de la loi du 27 décembre 1923 leur imposait de nombreuses formalités, les obligeait à tenir une comptabilité spéciale, les engageait dans le domaine incertain du crédit à moyen terme, ne leur apportait qu'une rémunération assez faible et ne les mettait en contact qu'avec une clientèle peu intéressante. Il s'agissait, à vrai dire, d'une œuvre sociale plutôt que d'une source d'affaires, et une minorité de banques seulement ont à cœur de l'accomplir. C'est ce que montre la répartition très inégale des crédits : Plus de 85 p. cent des prêts auraient été accordés par une douzaine de banques populaires. Les plus actives furent celles du Jura (Lons-le-Saunier), du Rhône (Lyon) et de la Haute-Vienne (Limoges) ³⁷. Il est à noter, d'ailleurs, qu'un trop grand nombre de banques éveillaient, par leur situation générale trop précaire, la méfiance de la Commission de répartition siégeant au Ministère du Travail, et se virent attribuer les avances de la loi de 1923 avec une parcimonie qui explique, dans une certaine mesure, leur inaction.

Le résultat de ces diverses influences se traduit dans le tableau suivant ³⁸ :

Années	Avances accordées aux banques populaires par le fonds de dotation		Prêts accordés par les banques populaires aux artisans	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
1925	5	350.000	1	6.000
1926	26	1.550.000	7	59.500
1927	1	50.000	43	291.000
1928	22	2.100.000	128	1.375.400
1929	57	6.000.000	254	2.701.070
Total	111	10.050.000	433	4.432.970

(37) Rapport BOULNOIS, déjà cité.

(38) D'après la réponse du Ministre du Travail à une question écrite de M. LEGULIER, député. (J. O., 22 nov. 1933, p. 4238.

On voit par ces chiffres que les avances accordées par les banques populaires aux artisans ne présente une certaine ampleur qu'à partir de 1927, année où fut supprimée l'obligation pour l'artisan d'obtenir l'aval d'une société de caution mutuelle. Même après 1927, les opérations artisanales des banques populaires n'eurent qu'une importance minime, de sorte qu'une différence assez sensible fut toujours maintenu entre le montant des avances reçues du fonds de dotation de l'artisanat et celui des prêts accordés aux artisans. Les caisses régionales de crédit agricole, en revanche, avaient accordé aux artisans ruraux de 1921 à fin 1929, 2600 prêts à court terme, pour un montant global de 9 millions de francs et 1150 prêts à moyen terme pour un montant global de 12.500.000 francs, soit au total 3.750 prêts, pour un montant de 21.500.000 francs.

CHAPITRE II.

Les organes centraux.

En négligeant de régler l'organisation fédérale des banques populaires, le législateur n'entendait sans doute pas l'exclure de sa construction. Leurs bases idéologiques communes, qu'elles étaient libres, il est vrai, de traduire pratiquement de manière plus ou moins rigoureuse, les classes sociales assez nettement précisées auxquelles toutes s'adressaient, fournissaient déjà aux banques populaires les premiers fondements d'une telle organisation. Mais si les textes ne s'opposaient pas expressément à la création d'une superstructure syndicale, ils la contrariaient indirectement en affermissant l'indépendance des établissements locaux. L'une des principales garanties de cette indépendance, la société de caution mutuelle, s'étaient révélée inopérante; mais les institutions locales restaient les bénéficiaires directes de l'assistance étatique. L'Etat avait fourni à leur croissance trop rapide un support qu'il ne pouvait plus retirer sans mettre en question leur existence. Ainsi l'intervention tendait à prolonger indéfiniment la coexistence d'établissements vigoureux et d'établissements débiles; elle rendait irréalisable l'homogénéité en l'absence de laquelle tout groupement syndical tend à établir entre ses adhérents une inégalité de traitement qui le condamne à l'échec.

On assiste, pendant cette première période, à une tentative faite pour transporter sur le plan fédéral les idéaux mutualistes appliqués déjà dans le cadre local. Mais la nature des ressources utilisées par la Caisse Centrale montre que le rôle effectif de cet établissement fut en grande partie, d'apporter aux banques adhérentes, sous une forme nouvelle, les avances de l'Etat. L'activité des organes centraux révèle, d'autre part, l'insuffisance précoce de la cohésion syndicale et l'impossibilité en l'absence de textes légaux, de remédier aux défaillances de la discipline spontanée autrement que par une aide financière toujours plus étendue.

SECTION 1.

LA STRUCTURE DES ORGANES CENTRAUX.

I. Les organes centraux du crédit populaire réunissent des attributions assez diverses, qu'on peut grouper sous deux rubriques principales : Ils sont chargés en premier lieu de préserver les intérêts moraux de l'institution, de défendre les intérêts syndicaux au dehors et de guider le fonctionnement de leurs adhérentes. S'agissant des banques populaires françaises, l'utilité de l'organisation syndicale était d'autant plus certaine que ces établissements, à plus d'un point de vue, prenaient figure de concurrents aux yeux des institutions voisines. Ils avaient en outre à défendre leurs privilèges contre les entreprises du fisc, incliné par son rôle à interpréter restrictivement les textes qui limitent son domaine. Une mission d'organisation technique incombe d'autre part au groupement fé-

déral. La mise au point des services intérieurs de chaque banque populaire ne peut être abandonnée au directeur local : Une simple transposition des méthodes de crédit ordinaires répondrait mal à l'objet particulier du crédit coopératif. Il importe d'éviter, d'autre part, que le personnel supérieur, simple instrument d'exécution, ne puisse s'affranchir de sa condition subordonnée en opposant à la surveillance des administrateurs une comptabilité hermétique. Enfin, les contrôles exercés du dehors verront leur tâche facilitée par l'uniformisation des méthodes comptables.

— Cependant certaines des transactions effectuées par les clients de la banque populaire dépassent les limites de son ressort territorial. Pour financer ces transactions ou pour exécuter les opérations bancaires qu'elles entraînent, elle est dans l'alternative de recourir aux bons offices des établissements concurrents ou de s'associer à ses pareilles pour mettre sur pied certains services collectifs. La mise au point de ces services plus encore, si possible, que celle de chaque banque populaire isolée, relève de la fonction organisatrice du groupement fédéral.

Ainsi pourront se constituer un réseau d'encaissement unique, un système de virement unique, et, en général, tous les services collectifs dont l'organisation, en elle-même le plus souvent fort simple, est surtout question de discipline corporative et a pour résultat de faire apparaître les banques associées comme les guichets d'une seule institution, offrant à sa clientèle les mêmes avantages qu'un grand établissement de crédit.

L'utilité des banques populaires resterait cependant très insuffisante si leurs organes centraux se bornaient à un rôle d'étude, de conseil, d'organisation. L'exiguité de

chacun des établissements locaux entraîne certains désavantages auxquels il n'est possible de remédier qu'en élargissant les attributions des organes fédéraux qui deviennent ainsi, en second lieu, le siège des services bancaires communs. Certains services doivent être, par nature, extérieurs aux établissements qui en font l'objet et sont l'apanage du siège central; tels sont les services de la centralisation des écritures réciproques, de la compensation des ressources locales.

D'autres prolongent simplement les services locaux dont ils doivent augmenter le rendement; tels sont le service des émissions, de la conservation des titres, des ordres de Bourse, du contentieux, des études financières.

L'aspect concret du système central est-il calqué sur la double distinction qui s'établit ainsi entre ses différentes activités considérées du point de vue de leur objet ? Sera-t-on en présence de deux organismes indépendants l'un de l'autre ou soumis à un même pouvoir coordonnateur ? Ou bien ces deux catégories de fonctions donneront-elles naissance à une administration unique où leur originalité ne s'accusera plus que dans une certaine individualisation des services ? L'une des fonctions comprises dans le second groupe d'attributions, celle de la compensation interrégionale des capitaux, imprime à l'organe qui en est chargé un aspect particulier. Le succès de la compensation des ressources locales implique une participation effective de tous les établissements affiliés. Mais ceux-ci ne sauraient, sans abdiquer leurs prérogatives d'institutions indépendantes, confier systématiquement leurs capitaux à un organisme dépourvu de garanties. A supposer que les besoins actifs et passifs des banques adhérentes puissent se compenser exactement, le fait de réa-

liser ainsi un système clos ne dispenserait pas l'établissement compensateur de fournir aux banques créditrices une garantie tangible : Il est en mesure d'apprécier exactement la solvabilité des banques débitrices, mais non de supprimer l'indépendance de leur gestion, ni les risques inhérents à toute activité bancaire. En réalité la compensation ne pourra jamais être parfaite. L'organe de compensation se bornera le plus souvent à centraliser des besoins identiques pour les transporter sur le marché monétaire : il s'agira donc pour lui alternativement soit de couvrir les risques des placements extra-coopératifs, réputés plus dangereux, soit d'offrir un gage aux capitaux extra-coopératifs. Pour tenir compte de ces besoins, ne serait-il pas très simple de munir d'un patrimoine de garantie le centre fédéral d'étude et d'organisation, et d'étendre sa compétence au domaine bancaire ? Une telle confusion est cependant irréalisable. S'agissant de la fonction de défense d'organisation syndicale, chacune des banques adhérant au groupement est réputée avoir le même intérêt à la conservation et au développement du patrimoine moral de l'institution. D'autre part les problèmes soulevés par la mise au point du crédit coopératif font appel avant tout au bon sens, à la compétence professionnelles, aux capacités d'organisation, qui sont censés être répartis également entre les représentants des banques adhérentes. La solution de ces problèmes sera donc le fruit, soit de la collaboration de ces délégués, réunis en congrès périodique et prenant une part égale aux décisions, soit du travail des services fédéraux dirigés par des représentants permanents pour la désignation desquels toutes les banques bénéficieront de droits égaux.

Il en va autrement de l'administration du patrimoine

affecté à la garantie des opérations bancaires fédérales. Si le régime de l'unicité du vote, réalisable dans le cadre d'un établissement local, où chaque sociétaire apprécie exactement les besoins et la surface de ses coassociés, rencontre déjà dans ce milieu restreint de gros obstacles psychologiques, il ne saurait s'appliquer à un organisme financier dont la compétence englobe tout le territoire d'un pays. Chacun des établissements adhérents participera donc à l'administration des opérations bancaires syndicales dans une mesure proportionnelle à la responsabilité qu'elles lui font courir.

On aboutit donc logiquement à un système dualiste : la défense des grands intérêts communs, les problèmes d'organisation intérieure sont confiés à une assemblée plénière fonctionnant suivant des principes égalitaires et à des services permanents dirigés par les représentants de l'assemblée. Les services bancaires centraux sont assurés par un établissement fédéral financièrement et juridiquement indépendant, administré par les représentants des actionnaires. Il est chargé non seulement de faciliter la trésorerie de ses adhérentes, mais de gérer tous les services bancaires communs : service du *dearing* comptable, des ordres de bourse, des émissions, etc... qu'il serait peu rationnel d'annexer au système fédéral : ils nécessitent en effet des installations et un travail matériel analogues à ceux de l'organe de compensation. Leur juxtaposition permettra d'autre part de tenir une comptabilité unique de toutes les banques adhérent au système.

Ces deux organismes, nettement distincts aux points de vue juridique et fonctionnel, ont cependant entre eux quelques ressemblances et quelques contacts. Leurs bases idéologiques, d'abord, ne sont pas irréductiblement oppo-

sées : Le fonctionnement de la banque populaire centrale est régi en principe par les normes capitalistes, mais elle n'est pas à elle-même sa propre fin ; son utilité pour les banques populaires adhérentes leur crée des obligations qui s'ajoutent à celles que leur impose leur solidarité matérielle et morale réciproque. Par intérêt et par devoir, les banques adhérentes donneront à leurs dépôts une stabilité plus grande que si elles s'inspiraient de simples considérations de rendement, voire de sécurité individuelle immédiate ; elles s'adresseront à leur banque centrale pour toutes les opérations qui mettent ses services bancaires centraux en concurrence avec les établissements capitalistes. Le succès de la banque centrale, limitée à une clientèle si restreinte et à des opérations si particulières, ne serait d'ailleurs pas concevable si elle ne trouvait pas dans sa situation même certains avantages compensateurs. — Dans la pratique, une certaine collaboration unira les deux organismes. Le service de l'inspection, notamment, rattaché en principe au siège fédéral, apportera dans certains cas son concours à la banque centrale.

— Enfin des liens personnels pourront s'établir, certains postes étant assurés dans les deux organismes par les mêmes titulaires. On verra que les banques populaires françaises, par exemple subordonnant à cet égard l'organisme syndical à l'organisme bancaire, identifieront dans une certaine mesure, au cours de la première période de leur fonctionnement, le bureau syndical avec le Conseil d'administration de la banque centrale.

L'originalité des organes centraux du crédit populaire se marque plus nettement si on les compare au siège central d'un établissement de crédit.

Le centre fédéral ne peut être assimilé à la direction

et aux services administratifs d'un siège central, puisqu'il n'est que l'émanation des établissements locaux, qu'il dirige par persuasion et qui lui apportent une obéissance purement spontanée.

On pourrait le rapprocher plutôt d'une société financière dont toute l'activité serait consacrée au rôle d'étude, d'organisation et d'inspection qui lui aurait confié le groupe des banques adhérentes. Encore ce rapprochement rend-il insuffisamment compte de l'intimité des relations qui unissent les banques populaires à leur siège fédéral, ce dernier ne poursuivant aucun but intéressé, différent de celui de ses adhérentes.

La banque populaire centrale, de son côté, n'est pas comparable aux services bancaires centraux d'un établissement de crédit, bien qu'elle doive recevoir, en principe, tous les fonds disponibles des établissements locaux, effectuer à leur place les opérations traitées par correspondance, centraliser les écritures résultant de leurs opérations réciproques. Elle est, en effet, juridiquement indépendante de ces établissements; ils sont en droit de renoncer à ses services et de lui refuser leurs fonds. Ils sont en mesure de le faire, dès lors que leurs intérêts d'usagers et de déposants paraissent insuffisamment garantis et que leurs intérêts d'actionnaires sont assez faibles pour leur permettre cette sécession. Mais si des banques populaires dépourvues d'un organe bancaire commun ne sont pas impensables comme le seraient des succursales dépourvues de leur siège central, leur existence, en fait, dépend pour une large part de celle de cet organe commun : En essayant de trouver directement accès au marché monétaire, les établissements locaux, d'une surface individuelle trop faible, s'exposeraient à subir des taux usuraires, qui les

inciteraient à chercher une compensation dans des placements à grand rendement immédiat et à risques élevés. Et, faute de pouvoir offrir, en l'absence d'une banque centrale, des services comparables à ceux des établissements rivaux, elles ne pourraient retenir qu'une clientèle de rebut.

II. En pratique, quoique les divergences doctrinales et le hasard des législations viennent, dans chaque cas d'espèce, retoucher le plan d'organisation centrale auquel conduit la déduction, on observe qu'un système dualiste tend à être adopté par toutes les institutions de crédit populaire basées sur l'indépendance des établissements locaux¹. Bien qu'à en juger d'après la lettre de ses statuts, un seul établissement parût, chez elles, réunir toutes les attributions des organes fédéraux, les banques populaires françaises ne s'écarterent pas absolument de ce système dualiste pendant la première période de leur fonctionnement.

(1) En Allemagne, les coopératives agricoles de la Fédération Raiffeisen (« Generalverband ländlicher Genossenschaften »), créent d'abord trois caisses régionales, qu'elles remplacent en 1872 par une Caisse Centrale (« Deutsche landwirtschaftliche Generalbank, e. G. m. b. H. »), société coopérative, qui devient par suite des attaques de Schulze-Delitzsch une société par actions en 1876 (« Landwirtschaftliche Zentral-darlehnskasse, A. G. »). Les Caisses agricoles de la Fédération Haas (Reichsverband der deutschen landwirtschaftlichen Genossenschaften), née en 1883 d'une scission survenue au sein de la Fédération Raiffeisen fondent en 1902 une Caisse Centrale sous forme coopérative, qui périclète en 1911. On a vu plus haut (p. 21 et 27) les solutions adoptées par le crédit populaire urbain allemand, qui placent l'organe bancaire central soit en dehors du milieu coopératif, soit dans les mains de l'Etat. Avant même de recourir à la Dresdner Bank, les coopératives de Schulze-Delitzsch ne détenaient qu'un tiers du capital de leur banque centrale. Dans ce système l'organe syndical reçoit notamment la mission d'assurer la défense des intérêts coopératifs auprès de l'établissement bancaire partiellement ou totalement capitaliste (cf. « 25 Jahre Genossenschaftsabteilung der Dresdner Bank », p. 71) et de guider la gestion des coopératives sans porter atteinte à leur indépendance, conformément au principe de la « Selbsthilfe ». Cette dernière utilité subsiste seule dans les cas où la Fédération collabore avec la Caisse Centrale Prussienne, comme le firent dès avant la guerre le Hauptverband gewerblicher Genossenschaften pour le crédit urbain et, après l'échec de sa banque centrale, la Fédération Haas pour le crédit agricole.

— Suivant la même évolution que leurs devancières allemandes, elles s'unirent d'abord en un groupement syndical. En 1919 fut fondée l'Union Syndicale des Banques Populaires de France et des Colonies, dont le rôle consista essentiellement à porter à la connaissance des intéressés les avantages que présentait la création de banques populaires rentrant dans le cadre de la loi de 1917, à fournir aux banques naissantes des renseignements sur leur régime légal et sur des détails d'organisation pratique, à servir d'intermédiaire entre elles et le Ministère du Commerce. Dès le mois de mai 1920, l'Assemblée de l'Union Syndicale émettait le vœu que fût créée une Banque Populaire Générale pouvant effectuer avec les banques populaires les mêmes opérations que celles-ci avec leurs clients. Le Ministre du Commerce donna, par lettre du 22 décembre 1920, son approbation à l'initiative de l'Union Syndicale² et le 20 juin 1921 eut lieu la constitution de la Caisse Centrale des Banques Populaires.

Le nouvel établissement, qui empruntait la forme d'une banque populaire régie par la loi du 13 mars 1917, devait remplir à la fois les fonctions d'organisme syndical et de banque centrale. Son objet était en effet, aux termes de l'article 3 des statuts :

« 1° De veiller aux intérêts collectifs des Banques Populaires ayant la qualité de Sociétaires;

2° D'étudier, proposer et faire adopter toutes mesures ou réformes qui peuvent leur être utiles;

3° D'établir un régime commun de relations ou de correspondance pour tous renseignements d'ordre juridique ou bancaire;

(2) Congrès Corporatif des Banques Populaires, Juin 1921, Compte rendu, p. 7.

4° De faire toutes opérations de banque susceptibles de faciliter le fonctionnement normal et le développement des Banques Populaires sociétaires ».

Enfin la Caisse Centrale devait fournir à l'Etat le moyen de surveiller efficacement et discrètement toute l'institution du crédit populaire et de lui imprimer, au besoin, ses directives : L'article 30 des statuts prévoit que « le Contrôle de l'Etat pourra être exercé, en outre des dispositions prévues dans la loi du 13 mars 1917 et dans le décret du 31 janvier 1918, par un commissaire du gouvernement nommé par arrêté du Ministre du Commerce.

Le Commissaire du gouvernement pourra assister aux séances du Conseil d'administration avec voix consultative. Le Commissaire du gouvernement pourra examiner les inventaires, les comptes annuels, les livres de comptabilité et toutes les écritures.

Il pourra présenter des observations au Conseil d'administration et à l'Assemblée générale, et fera chaque année un rapport au Ministre du Commerce. Les frais de contrôle sont à la charge de la société ».

D'autre part le choix du personnel dirigeant devait être soumis à l'agrément du Ministre du Commerce (article 26 des statuts).

Le triple rôle ainsi attribué, de façon expresse ou tacite, à la Caisse Centrale, ne trouve pas son reflet dans l'organisation interne de l'établissement : A la fonction du contrôle étatique correspond un organe distinct, le commissaire du gouvernement, doté de pouvoirs déterminés. La fonction bancaire est dévolue au Conseil d'administration dont les pouvoirs, qui consistent à représenter la société à l'égard des tiers, sont définis très explicitement. Le rôle de l'assemblée générale annuelle n'a trait, lui aussi, qu'aux seuls

intérêts pécuniaires de la société : il se réduit à l'examen et à la discussion des comptes de l'exercice, à la nomination des administrateurs, etc. La mission de défense et d'organisation syndicale, en revanche, n'est expressément dévolue à aucun organe, ni à titre principal, ni à titre accessoire. On peut admettre que le Conseil d'administration veillera aux intérêts collectifs des sociétaires, qu'il chargera les services de la Caisse Centrale d'étudier les mesures d'organisation interne, les réformes législatives ou administratives dictées par l'intérêt de crédit populaire, mais sa compétence se limite juridiquement à la gestion courante de la Caisse centrale. Il ne peut, de plein droit, représenter l'ensemble des banques populaires, en des questions de principe, vis-à-vis de l'opinion, de l'administration ou du Parlement; il ne peut, d'autorité, faire passer du domaine de l'étude à celui des réalisations les mesures d'organisation collective qui supposent l'adhésion de toutes les banques populaires.

A vrai dire, une raison plus profonde que la lettre des statuts empêchait de confier les intérêts syndicaux au Conseil d'administration de la Caisse centrale : il émane de l'assemblée générale des actionnaires, qui prend des décisions à la majorité des voix, chaque membre de l'assemblée ayant autant de voix qu'il possède de parts, tant par lui-même que comme mandataire, sans pouvoir réunir plus du dixième des voix représentées (articles 33 et 41 des statuts). Cette circonstance empêchait ces assemblée elles-mêmes d'assumer d'ailleurs le rôle d'organes syndicaux. Aussi voit-on, dès la constitution de la Caisse centrale, un organe syndical proprement dit se juxtaposer à l'établissement bancaire. L'assemblée annuelle des actionnaires de la Caisse centrale est suivie d'une Réunion Plénière à la-

quelle toutes les banques populaires participent sur un pied d'égalité. Les débats sont dirigés par le président du Conseil d'administration de la Caisse Centrale; ils prennent pour point de départ les vœux et les rapports présentés par les directeurs, administrateurs, contrôleurs des banques populaires et se terminent par des vœux adressés au Parlement, à l'Exécutif, à la Caisse Centrale, ou simplement destinés à sceller les accords intervenus entre les banques populaires. Le véritable organe syndical était donc extérieur à la Caisse Centrale. L'efficacité et même l'existence de l'organe bancaire reposant avant tout sur la cohésion de ses usagers, il est plutôt l'objet que le sujet de la fonction syndicale. C'est aux usagers eux-mêmes de définir les besoins auxquels doivent répondre les services bancaires centraux et d'organiser la collaboration sans laquelle ces services ne peuvent atteindre ni efficacité, ni rendement.

Une différenciation spontanée, de caractère coutumier, pouvait corriger le déséquilibre statutaire des organes centraux. Elle ne suffisait pas pour démembler les attributions de la Caisse Centrale de façon à ne lui abandonner que la gestion des capitaux exigés par des fonctions strictement bancaires. Outre son capital propre, ses réserves et les dépôts de sa clientèle, cet établissement se verra confier l'administration des ressources syndicales à long terme.

SECTION 2.

LES RESSOURCES CENTRALES.

Etant une banque populaire, la Caisse Centrale effectue les mêmes opérations passives que les établissements lo-

caux. On retrouve ici la répartition des actionnaires en deux catégories, celle des sociétaires participants, qui ne comprend que les banques populaires régies par la loi du 13 mars 1917, et celle des sociétaires non participants n'ayant droit qu'à la rémunération de leur apport. La nécessité de conserver à la Caisse Centrale son caractère coopératif empêche de faire appel, sans réserve, aux capitaux extérieurs : Les sociétaires non participants ne pourront détenir plus du tiers du nombre total des parts sociales³. Quant aux banques populaires, leur participation pourra être très inégale, puisqu'elle doit simplement garder un certain rapport avec leurs ressources propres : Elle ne peut être inférieure à 3 p. cent ni supérieure à 10 p. cent de leur capital propre. Pratiquement, on adopta, au Congrès du Centre Fédératif tenu à Nantes en 1922, une proportion minima de 5 p. cent, qui fut maintenue par la suite. Le capital de la Caisse Centrale étant étroitement en rapport avec celui des établissements locaux et son activité se proportionnant nécessairement à la leur, il n'est pas surprenant de retrouver chez celle-là le même déséquilibre que chez ceux-ci entre le chiffre des capitaux propres et le volume des affaires traitées. Cette situation attire aux banques adhérentes les mêmes avertissements que l'insuffisance de leurs propres bases financières : « A l'heure qu'il est, observe le Commissaire du Gouvernement au cours de la Réunion Plénière du 24 juin 1923, le capital est de deux millions et les risques de la Caisse Centrale envers la Banque de France s'élevaient dernièrement à dix-sept millions de francs. Il nous apparaît immédiatement que ces risques sont infiniment trop forts pour

(3) Cette limite ne fut d'ailleurs jamais approchée. En 1927, par exemple les capitaux extra-coopératifs entraient pour 288.000 francs dans un capital total de 4 millions.

la surface de la Caisse Centrale. Il faut donc accroître le capital de cette dernière : c'est une nécessité urgente » ⁴. Entre les opérations actives et les capitaux propres on relevait la même disproportion qu'entre les différentes catégories d'opérations passives : Au cours de la même Réunion Plénière de 1923, le représentant d'une banque populaire. « ... Considérant que les découverts consentis par la Caisse Centrale aux banques populaires sont de beaucoup supérieurs aux découverts consentis par les établissements de crédit, comparativement aux garanties qu'elle détient; considérant que cette situation pourrait devenir préjudiciable, non seulement à la Caisse Centrale, mais à l'ensemble des banques populaires; émet le vœu que le capital de la Caisse Centrale soit augmenté ⁵ ».

Plusieurs moyens furent envisagés pour atteindre ce but, notamment la perception par la Caisse Centrale d'une retenue sur le montant des bordereaux d'escompte que lui remettaient les banques populaires, l'augmentation du pourcentage minimum de participation au capital de la Caisse Centrale, ou simplement l'augmentation du capital des banques populaires. La première méthode n'aurait pas présenté ici les mêmes inconvénients que dans les rapports des banques populaires avec leur clientèle; elle fut cependant repoussée. Quant à la deuxième, il semble qu'on ait craint qu'au lieu d'apporter au crédit populaire des ressources nouvelles, elle ne tendit à accroître des risques déjà trop élevés. Le capital de la Caisse Centrale était simplement l'emploi d'un certain pourcentage du capital des établissements locaux. En élevant ce pourcentage sans augmenter dans une proportion correspondante, les res-

(4) Compte rendu, p. 42.

(5) Compte rendu, p. 40.

sources propres des banques populaires, ou sans diminuer les risques locaux qu'elles doivent garantir, on n'eût modifié en rien la surface du système considéré dans son ensemble.

Au contraire, il était à redouter que les banques populaires ne cherchassent à se prévaloir d'une participation accrue pour élever le montant de leurs engagements à la Caisse Centrale. La situation de cet établissement n'étant que le reflet de celle de ses adhérentes, le vrai remède eût consisté à proportionner plus justement les opérations locales aux capitaux propres des banques populaires.

Pour faire face surtout aux besoins à long terme que faisait naître pour elle le développement aventureux de ses adhérentes, la Caisse Centrale compléta, elle-aussi, ses ressources propres à l'aide des avances de l'Etat. Ces avances, eurent dès le début une importance considérable, qui ne cessa de croître en valeur absolue et relative. Après trois mois de fonctionnement déjà, la Caisse Centrale sollicitait une dérogation à l'article 12 de la loi du 31 mars 1917 fixant le maximum des avances au double du capital versé en espèces. La loi de finances du 31 décembre 1921 (article 122) fit droit à cette demande en élevant, au profit de la Caisse Centrale, le maximum des avances au quintuple du capital. En contre-partie, cet établissement apportait à ses statuts une modification permettant de supprimer, au besoin, toute ristourne, et d'apporter à un fonds de garantie spéciale jusqu'à l'intégralité du bénéfice annuel après dotation de la réserve légale et distribution d'un intérêt maximum de 6 p. cent au capital versé⁶. Par application des lois du 17 mars 1917 et du 31 décembre 1921, la Caisse centrale reçut

(6) Assemblée Générale Extraordinaire du 24 juin 1923.

En août 1921	une avance de 2 millions de frs portant le total des avances en cours à					
- mai 1922	—	—	3	—	—	5 millions
- mai 1923	—	—	2	—	—	7 —
- septembre 1923	—	—	1,5	—	—	8,5 —
- décembre 1923	—	—	1,5	—	—	10 —
- août 1925	—	—	5	—	—	15 —
- septembre 1927	—	—	1,5	—	—	16,5 —

Il importe de remarquer que si, très rapidement, ces avances exceptionnelles eurent pour but le soutien des établissements locaux au moyen de crédits à long terme, la raison d'être initiale de la dérogation apportée à l'article 12 de la loi de 1917 était simplement de suppléer à l'insuffisance des ressources à court terme, que la Caisse Centrale ne pouvait se procurer en quantité suffisante sans déséquilibrer son compte d'exploitation. Théoriquement, elle aurait dû, en effet, réunir toutes les disponibilités de ses adhérentes. Son rôle impliquait cette centralisation, dont la nécessité fut soulignée dès l'origine⁷. Ainsi voit-on le Congrès corporatif de juin 1921 émettre à l'unanimité le vœu « que toutes les banques populaires se fassent un devoir de centraliser à la Caisse Centrale toutes les opérations de banque qu'elles ne peuvent faire avec la Banque de France »⁸. Cependant le même Congrès proclame que ni la constitution, ni le fonctionnement de la Caisse centrale « ne porteront la moindre atteinte à l'autonomie, à l'indépendance (des banques populaires), ni au caractère local qui est un des fondements de l'institution. Les Banques Populaires, en se groupant entre elles, ne cher-

(7) Réunion Plénière des Banques Populaires du 20 juin 1921. Rapport de M. KANKOWSKY sur l'utilité de la Caisse Centrale. Compte rendu, p. 48.

(8) Compte rendu, p. 51.

chent pas à calquer l'organisation de notre grande industrie bancaire, dont la concentration a produit, au contraire, des résultats contre lesquels elles ont pour raison d'être de réagir ». Il est vrai que ces formules, apparemment contradictoires, étaient en réalité parfaitement conciliables, puisque la centralisation du trop plein des ressources de certaines banques adhérentes devait précisément empêcher que ces fonds n'allassent grossir, au détriment des petites entreprises, les moyens mis à la disposition des grandes par les banques capitalistes. Mais il dépendait des banques populaires elles-mêmes que ce perfectionnement de la décentralisation du crédit, dans la mesure où il était réalisable, fût obtenu par leur seule discipline et sans dommage pour leur autonomie.

Or, en pratique, de ces déclarations où elles avaient défini leur position vis-à-vis de la Caisse centrale, les banques populaires retinrent surtout la deuxième. La Caisse centrale eut à subir la concurrence des établissements de crédit et fut obligé de retenir les dépôts de ses sociétaires par des intérêts relativement élevés. Encore ses taux ne pouvaient-ils lutter avec les conditions anormalement favorables offertes par certains établissements d'une stabilité douteuse.

Ces dépôts inconstants étaient d'ailleurs par leur nature même d'une volatilité exceptionnelle. Ils constituaient en effet, pour les banques qui les lui confiaient, une disponibilité qu'elles utilisaient avant de recourir au réescompte, et qu'elles étaient ainsi fréquemment amenées à épuiser dans un délai quasi instantané. Par surcroît, la Caisse Centrale ne pouvait prendre appui sur cette couche de dépôts immobiles qui assure aux établissements ordinaires une trésorerie souple malgré l'importance de leurs exigibilités

à vue : ses clientes éprouvant simultanément, aux époques d'échéance, les mêmes besoins, la même précarité affectait l'ensemble de ses dépôts que chaque compte créateur considéré individuellement.

La Caisse Centrale pouvait bien, en principe, solliciter d'autres dépôts que ceux des banques populaires : « elle peut, disent ses statuts, recevoir des dépôts de fonds de toutes personnes ou sociétés, même n'étant pas propriétaires de parts ». Mais cette disposition ne reçut aucun effet pratique. Tout au plus voit-on le Crédit National Hôtelier, lui-même banque populaire, se constituer à certains moments d'importantes disponibilités à la Caisse Centrale⁹. Elle se voyait ainsi amenée à prendre appui sur le réescompte de la Banque de France. Cependant cette ressource, bien qu'on l'eût mise parfois largement à contribution, n'était pas illimitée : Le papier commercial devait être normalement négocié par les banques populaires elles-mêmes auprès du comptoir local de la Banque de France, seul qualifié pour bien apprécier sa valeur. Il était, en revanche, dans les attributions expresses de la Caisse Centrale de rendre négociable le papier de crédit des établissements locaux en lui donnant son endos. Mais la garantie effective représentée par cet endos se mesurait à l'importance du capital de la Caisse Centrale dégagé de toute autre affectation. Or la plus grande partie des ressources propres devait, comme on le verra, former la contrepartie des crédits souvent aventurés que la Caisse Centrale dut accorder à ses adhérentes. Et d'ailleurs les banques populaires ne pouvaient trouver dans leur clientèle

(9) Ainsi les quelque 19.200.000 francs d'engagements exigibles figurant au bilan du 31 décembre 1926 comprennent, sous la rubrique « Crédit National Hôtelier, Compte spécial », une somme de 6.400.000 fr. environ.

suffisamment de signatures irréprochables pour donner un grand développement à ce genre d'opérations. Les chiffres suivants mettent en lumière l'incompatibilité de la nature des ressources de la Caisse Centrale et de leurs emplois :

Situation de la Caisse Centrale	au 31-XII-1922	au 31-XII-1926
ACTIF		
Actif immobilisé	1,4 %	0,7
Banques populaires débitrices ..	17,5 %	39,4
Actifs réalisables à bref délai ..	41 — %	22,4
Disponible	2,3 %	13,9
Comptes d'ordre	0,9 %	
Effets réescomptés	36,9 %	23,6
Total	100 —	100 —
soit en millions de francs	21,7	51,4
PASSIF		
Capital versé et réserves	9,4	8,6
Avances de l'Etat	23 —	29,2
Exigible	26,3	37,3
Comptes d'ordre	3,9	0,3
Profits et Pertes	0,5	1 —
Effets réescomptés	36,9	23,6
Total	100 —	100 —
soit en millions de francs	21,7	51,4

SECTION 3.

L'ACTIVITÉ DES ORGANES CENTRAUX.

L'activité des organes centraux reflète les trois influences auxquelles les soumet leur constitution. En principe, ils sont essentiellement l'émanation des établissements locaux; ils permettent aussi à l'Etat d'exercer son influence en agissant sur le point névralgique du système; et enfin la Caisse Centrale dont l'intérêt ne s'identifie pas toujours avec l'intérêt particulier de chacune de ses adhérentes essayera d'utiliser les moyens d'action syndicaux au profit de ses opérations bancaires. La part de chacun de ces trois facteurs est inégale : La médiocre vitalité des organismes de base provoque une contribution bientôt prépondérante de l'élément étatique. Dans le domaine de l'organisation syndicale, cette influence se manifeste surtout par la mise en œuvre du contrôle. Dans le domaine des opérations de crédit, elle se traduit par le développement de l'activité financière de la Caisse Centrale.

§ 1. — *L'organisation syndicale. Le contrôle en pratique.*

A l'époque de la création de l'Union Syndicale, puis de la Caisse Centrale, s'était dessiné parmi les banques populaires un mouvement de solidarité qui permit de fixer les buts du groupement fédéral ¹¹. Jusqu'à 1929, les réalisations demeurèrent néanmoins fort en-deçà des programmes

(11) Congrès Corporatif des Banques Populaires, Juin 1921, Compte rendu, p. 57 ss.

initiaux. S'agissant de leur organisation individuelle, les banques populaires avaient reçu certaines directives de l'Etat : une instruction ministérielle du 1^{er} septembre 1920 trace la méthode à suivre par ces banques pour l'enregistrement de leurs risques. Du fait de l'absence d'un contrôle assez efficace et de l'incurie de certains directeurs, ces conseils restèrent souvent lettre morte. Il en fut de même de l'effet entrepris, sur l'initiative de la Caisse Centrale, pour uniformiser les imprimés et les méthodes comptables utilisés par ses adhérentes. La commission de la comptabilité, instituée dans ce but par la Réunion Plénière du 26 mai 1923, dut se borner à des conseils qui révèlent, dans quelques banques populaires, l'existence de méthodes comptables primitives¹². Ici encore, un pouvoir central trop faible ne réussit pas à vaincre les routines locales. Au surplus, seules des mutations de personnel régulières eussent permis de réaliser cette unification, aussi indispensable à l'efficacité du contrôle syndical qu'au bon fonctionnement de chaque banque et du système entier. Au point de vue de son organisation interne, le crédit populaire offrit ainsi, jusqu'à 1929, l'aspect d'une curieuse mosaïque, chaque banque empruntant ses méthodes à l'établissement de crédit où elle avait recruté son personnel supérieur.

En matière d'organisation collective, les résultats furent laborieux et incomplets. On ne put mettre sur pied avant 1926 un tarif unique d'encaissement applicable à toutes les banques populaires. Une fois réalisé, ce tarif commun ne put être maintenu qu'au prix d'efforts incessants, l'égoïsme de certaines adhérentes menaçant perpétuellement d'alourdir les frais généraux de tout le sys-

(12) Cf. Rapport de la Commission. Réunion Plénière du 17 juin 1924. Compte rendu, p. 62 ss.

tème par la multiplicité des conditions locales et d'annihiler les avantages que le crédit populaire devait, en matière d'encaissement d'effets, retirer de son incomparable décentralisation. Les autres services relevant de l'organisation collective n'étaient pas mieux partagés : A la fin de la première période, les banques populaires n'étaient pas encore outillées, par exemple, pour la délivrance des lettres de crédit circulaires.

Toutes ces lacunes mettent en relief l'une des principales défauts de ce premier système de crédit populaire : la faiblesse des moyens de contrôle, insuffisants par eux-mêmes ou neutralisés par l'indépendance locale. La pluralité des intérêts engagés par la gestion des banques populaires donne un aspect particulier à la question du contrôle de ces institutions. L'Etat d'abord, peut se prévaloir de trois ordres de prérogatives pour concourir à cette surveillance. Il est intéressé à l'utilisation correcte des privilèges fiscaux qu'il accorde aux banques populaires et à la solvabilité de ces établissements dont il est un des principaux bailleurs de fonds. Il est enfin responsable moralement de leur bon fonctionnement, puisqu'il est leur promoteur et leur commanditaire. Les banques populaires elles-mêmes ont un double intérêt à la création d'un contrôle efficace : Chacune d'elles profite directement de la critique qui s'exerce sur sa gestion et indirectement de la stabilité du système dont elle est solidaire. Enfin la Caisse Centrale, responsable envers ses adhérents et ses déposants, éprouvera le besoin de s'éclairer par des investigations effectuées sur place avant d'engager certaines opérations.

Les premières lois régissant le crédit populaire avaient confié les différents intérêts de l'Etat, de manière ex-

presse ou implicite, à l'administration de l'Enregistrement, à la Cour des Comptes, au Service du Crédit du Ministère du Commerce, à la Commission de répartition des avances et à l'Inspection des Finances. Cet appareil de contrôle hétéroclite était, dans l'ensemble, assez mal outillé puisque, exception faite de l'Inspection des Finances qu'on utilisa d'ailleurs assez rarement, il tirait ses principaux moyens d'information des rapports établis par les agents de l'Enregistrement. Le développement pris par les banques populaires, de même que l'accroissement et la prolongation des avances de l'Etat, rendait manifeste l'insuffisance de ces moyens de contrôle. Dans une pensée de simplification et d'économie, on institua donc, sans l'intervention du législateur, un organisme nouveau qui devait en même temps faciliter la sauvegarde des intérêts de l'Etat, guider par leurs conseils les établissements vérifiés et enfin mettre ses informations au service de la Caisse Centrale. Associant étroitement les représentants de l'Etat à la gestion des banques populaires et négligeant de les munir d'une autorité légalement établie, cette combinaison allait soulever de nombreuses difficultés.

— Les prescriptions de la loi du 24 octobre 1919 donnaient une amorce à l'organisation, par les soins des banques populaires, d'un service collectif de contrôle. Pour déférer au vœu du législateur, l'Union Syndicale engagea avec des groupements d'experts-comptables des négociations que firent échouer les offres trop modestes auxquelles devaient se tenir les banques populaires; elle essaya ensuite, sans plus de succès, de réunir les banques populaires au moyen de services régionaux d'inspection qui auraient utilisé les services d'experts-comptables du dehors, et rappelé d'assez près les « Revisionsver-

bände » des coopératives allemandes. Elle dut se contenter, en pratique, de soumettre à l'agrément du Ministre du Commerce un projet de règlement qu'elle avait élaboré à l'usage des banques populaires adhérentes, pour leur faciliter la mise au point de services d'inspection individuels. Il est à noter d'ailleurs que ce projet interprétait bien restrictivement les prescriptions légales, puisque les attributions des inspecteurs eussent consisté à examiner les comptabilités des emprunteurs et non les opérations des banques populaires. Le Congrès corporatif réuni en 1921 pour constituer la Caisse Centrale se préoccupa à son tour de l'organisation d'un service d'inspection. Quand au régime à donner à ce service, on voit apparaître déjà les incertitudes qui ne devaient se dissiper qu'après la crise de 1928. Tantôt le contrôle est envisagé comme une attribution de la Caisse Centrale¹³. Ailleurs on semble attendre d'une réforme législative la création d'un corps d'inspecteurs attachés au Ministère du Commerce et destinés à remplacer les agents de l'Enregistrement¹⁴. S'agissait-il de constituer auprès de la Caisse Centrale un organisme provisoire, en attendant l'intervention du législateur, ou bien deux services d'inspection devaient-ils coexister, de façon que fût évitée la naissance d'un lien organique entre l'Etat et les banques populaires ? Quoi qu'il en soit, un seul contrôle fut effectivement institué. Le Service du Crédit du Ministère du Commerce ayant subordonné la répartition de nouvelles avances à la création d'un corps d'inspecteurs, la Caisse Centrale informa ses adhérentes, en février 1922, que, d'accord avec ce département ministériel, et pour donner

(13) Compte rendu, p. 58. De même, p. 69.

(14) Compte rendu, p. 61.

suite aux vœux du Congrès, un service d'inspection des banques populaires allait être organisé au Ministère du Commerce. Les banques populaires se bornaient à constituer à la Caisse Centrale, par prélèvement d'une contribution de 3 p. cent sur les avances de l'Etat, un fonds destiné à couvrir les frais de contrôle. Ce service d'inspection devrait fonctionner à la fois dans l'intérêt de l'Etat et dans celui des banques populaires auxquelles il devait apporter, sous forme de conseils, de réorganisations internes, etc., une collaboration positive. Débordée rapidement par l'ampleur et la fragilité croissante du crédit populaire, cette organisation fut refondue à la fin de 1927 et au début de 1928. Le service de l'inspection fut transféré à la Caisse Centrale, le nombre des contrôleurs fut augmenté; les prélèvements pour frais de contrôle furent majorés et on institua un contrôle sur pièces qui devait permettre de suivre la marche des banques populaires pendant les intervalles séparant les vérifications effectuées sur place. Il n'est pas sans intérêt de connaître la liste des renseignements que les banques populaires étaient invitées à fournir à la Caisse Centrale pour permettre l'exercice du contrôle sur pièces : Elle montre qu'à vrai dire une première brèche allait être faite au principe de l'autonomie des établissements locaux. On demandait en effet aux banques populaires de produire :

1° Mensuellement :

- une balance mensuelle des comptes;
- une situation active et passive;
- un état « engagements et risques en cours »;
- un état « mouvement des comptes litigieux ».

2° Trimestriellement :

- un état des comptes profits et pertes.

3° Annuellement :

- un état « compte d'exploitation » ;
- les balances particulières des comptes généraux ;
- les projets de bilan, de compte profits et pertes, de répartition, tels que les conseils d'administration avaient l'intention de les présenter à l'assemblée générale ;
- un état des garanties remises à chaque banque par sa clientèle ;
- un état des comptes litigieux.

4° A toute époque de l'année, mais sur demande seulement :

- un état des comptes à position anormale ;
- un état « mouvement des garanties ».

5° A des dates non déterminées, mais dans les 15 jours qui suivraient les résolutions ou décisions prises :

- les modifications apportées aux statuts et aux règlements intérieurs ;
- les procès-verbaux des assemblées générales, ordinaires et extraordinaires ;
- les modifications apportées à la composition des conseils d'administration, des comités d'escompte, des comités de direction ;
- les copies des décisions prises par les Conseils d'administration, comités de direction et comités d'escompte fixant les limites des autorisations de découvert et d'escompte.

On le voit, il ne s'agissait de rien moins que de transférer des établissements locaux à une administration centrale le soin et donc la responsabilité de la gestion locale.

Bien que réalisée peu avant la fin de la première période, cette réorganisation survint encore assez tôt pour mettre en plus grande évidence les vices dont le fonction-

nement du contrôle avait souffert depuis sa création. Il avait certes obtenu, dans la limite de ses moyens, des résultats appréciables : Par ses soins furent redressées de multiples erreurs de gestion, éduqués nombre de conseils d'administration, évincées plusieurs directions incompetentes ou indelicates. Mais ses effectifs restèrent trop restreints pour lui permettre de réviser de fond en comble une institution aussi vaste, dont le fonctionnement, faussé dès le départ, s'était poursuivi à l'aventure pendant dix ans. — Même en se limitant aux tâches les plus urgentes, le contrôle se heurtait à des difficultés parfois insurmontables, du fait que son autorité ne se fondait sur aucune base légale ou réglementaire, mais sur la simple adhésion des établissements contrôlés. La seule sanction qui pût être envisagée : le retrait des avances de l'Etat, était pratiquement inapplicable. Elle eût, dans presque tous les cas, entraîné la chute de la banque qui en eût été l'objet, et cette défaillance, sans compter les répercussions qu'elle pouvait entraîner pour tous les établissements similaires, eût en fait posé la question de la responsabilité morale de l'Etat vis-à-vis des déposants. Aussi cette mesure, dont la mise en œuvre fut quelquefois prise en considération, demeura-t-elle purement virtuelle. L'impuissance de l'administration centrale apparut clairement lors de la réforme du contrôle réalisée en 1928 : L'inertie opposée aux nouvelles prescriptions par un certain nombre de banques rendit le contrôle sur pièces en grande partie inefficace.

Pratiquement désarmé vis-à-vis de ses ressortissantes, le contrôle institué sur les banques populaires n'en aboutissait pas moins à faire endosser par l'Etat la responsabilité de leur gestion. Il eût été concevable que l'organe de

contrôle unique auquel on avait voulu s'en tenir fût rattaché purement et simplement à l'administration centrale du crédit populaire : l'Etat aurait trouvé dans la documentation réunie par ce service les apaisements auxquels sa situation de créancier lui permettait de prétendre. Néanmoins, il avait paru nécessaire, pour que la surveillance de l'Etat pût s'exercer avec une indépendance parfaite, que les inspecteurs fussent placés sous l'autorité immédiate du Ministère du Commerce. C'étaient donc, sinon des fonctionnaires, du moins des représentants de l'Etat, et qui se donnaient comme tels, qui venaient apporter leur collaboration aux établissements locaux, guider et remanier les conseils d'administration, redresser les erreurs de gestion, étudier les mesures à prendre pour développer la clientèle, procéder à des renflouements et, au besoin, assumer la direction intérimaire des banques dont le personnel supérieur avait dû être licencié. L'équivoque née de la double attribution des contrôleurs se poursuivait même après leur rattachement à la Caisse Centrale : Ils continuèrent de dépendre directement de l'Inspecteur général du Crédit, qui lui-même, en sa qualité de Commissaire du gouvernement près la Caisse Centrale, avait transféré ses bureaux dans les locaux de cet établissement. Il est vrai qu'on se proposait de rendre ainsi plus étroite la collaboration du contrôle et de la Caisse Centrale; mais loin de faire rejaillir sur ces agents quelque chose du caractère privé qui était théoriquement celui de la Caisse Centrale, cette réforme était l'indice et la conséquence de l'étatisation croissante de cet établissement lui-même, devenu l'intermédiaire des avances de renflouement accordées à ses adhérentes : Lorsqu'à la fin de 1928 on projeta de libérer la Caisse Centrale de ces opérations à long terme incom-

patibles avec son activité normale, il fut envisagé en même temps de lui enlever le service du contrôle dont l'aide lui eût été moins indispensable à l'avenir.

§ 2. — *L'activité bancaire et financière de la Caisse Centrale.*

Une triple distinction devrait pouvoir s'établir entre les opérations de la Caisse Centrale, organisme à compétence bancaire et financière : Les unes consistent en simples services de banque et ne posent, en principe, qu'un problème d'organisation et de contribution collective aux frais de fonctionnement. D'autres font naître des engagements à court terme entre la Caisse Centrale et ses adhérentes. Elles entraînent pour la Caisse Centrale l'obligation de se constituer un capital et de veiller à l'équilibre de sa trésorerie. Un troisième groupe comprend les prêts à long terme, les avances à fonds perdus nécessaires pour le renflouement des banques en difficulté. Ces dernières opérations ne rentrent pas dans les attributions normales de l'établissement de crédit à court terme que doit être la banque centrale coopérative : Les capitaux propres de cet établissement, destinés à servir de gage aux déposants, ne peuvent être utilisés ni pour financer directement ces opérations, ni pour garantir le remboursement d'emprunts à long terme. Les administrateurs de la Caisse Centrale, qualifiés pour diriger des opérations bancaires courantes, ne sauraient engager, de leur seule autorité les fonds spéciaux réunis par les banques populaires en vue de ces interventions. L'organe syndical en revanche, est d'autant plus compétent pour présider à ces œuvres d'entraide coopérative qu'elles s'accompagnent en général d'une réorganisation complète des

établissements secourus et qu'elles sont subordonnées, en tout cas, à une étude approfondie de la situation par le service du contrôle rattaché en principe à cet organisme. Enfin, pour mettre son bilan à l'abri de toute critique, la Caisse Centrale est intéressée elle-même à rester à l'écart de ces opérations, ou à ne les aborder que sur mandat exprès de l'organe syndical. Mais l'organe syndical et l'organe bancaire du crédit populaire français étaient en principe confondus. D'autre part, les fonds de soutien ayant été constitués au moyen des avances de l'Etat, leur gestion ne pouvait être confiée qu'à la Caisse Centrale, où l'Etat avait un représentant en la personne du Commissaire du Gouvernement.

Dans la pratique il est souvent difficile d'établir une démarcation bien nette entre les trois domaines de l'activité de la Caisse Centrale : Les services de banque dégénéraient souvent, contre la volonté à la Caisse Centrale, en ouvertures de crédit ou en immobilisations. De même la transition est souvent insensible entre les simples avances de trésorerie et les crédits à terme plus éloigné d'autant plus que la Caisse Centrale n'aurait eu l'intérêt à à faire ressortir la nature exacte de ses opérations que si elle avait été doublée d'un organisme de soutien chargé de la soulager des crédits à court terme dont la liquidité se serait trouvée compromise. En fait elle put, assez longtemps, maintenir à son bilan, sous une même dénomination, les comptes courants débiteurs liquides ou immobilisés et les crédits de soutien financés au moyen de ressources à long terme.

I. Les services bancaires centraux. — Le plus utile des services installés à la Caisse Centrale était celui de la compensation des créances et des dettes réciproques des

banques populaires. — Le « clearing comptable », en permettant aux banques adhérentes de ne tenir chacune qu'un seul compte de correspondant au lieu d'une centaine, leur rendait déjà un service matériel appréciable. Il leur évitait aussi une perte de trésorerie en supprimant les « queues de comptes » qu'elles auraient dû subir autrement sur tous leurs comptes de correspondants. Sa principale utilité échappait toutefois à une évaluation pécuniaire : Sans l'entremise de la Caisse Centrale, qui se portait ducroire des crédits passés à la suite de chacune de leurs opérations réciproques, les banques populaires n'auraient assumé que très difficilement le risque d'entrer en relations commerciales les unes avec les autres. Elles seraient inévitablement devenues les tributaires des grands établissements, leurs rivaux, et auraient subi à leur tour le sort des banques locales : Les unes, trop débiles pour susciter le moindre intérêt, se seraient évanouies en peu de temps. Celles qui auraient pu apporter une clientèle intéressante en échange des services demandés auraient fini par se dissoudre en simples succursales. — Le service du clearing comptable faisait peser sur la Caisse Centrale la charge d'assurer les relations entre ces deux catégories de banques populaires.

Certaines de ses adhérentes ne tardèrent pas à se procurer des facilités de caisse à ses dépens et sans avoir obtenu son consentement préalable : Il leur suffisait pour cela de ne pas couvrir régulièrement la Caisse Centrale de leurs émissions de chèques payables aux guichets des autres banques ou des remises à l'encaissement qui leur étaient acheminés par son entremise. De cette façon se constituèrent très rapidement, sur les livres de la Caisse Centrale, un certain nombre de « débits clandestins »

qu'elle était impuissante à résorber : Elle se trouvait le plus souvent en face de banques besogneuses qu'elle eût acculées à la débâcle en les assignant en paiement ou en leur refusant l'accès du clearing.

Extrêmement lourd pour la trésorerie de la Caisse Centrale, qu'il privait de ressources importantes, très onéreux puisqu'il exigeait de vastes locaux et un coûteux matériel sujet à une usure rapide, très utile aux banques populaires qu'il déchargeait de toute inquiétude quant à la solvabilité de leurs pareilles, ce service ne reçut pourtant, jusqu'à 1930, aucune rémunération. Les écritures étaient passées valeur compensée, sans commissions. Il en résulta pour la Caisse Centrale une dépense improductive qui se chiffra, pour les derniers exercices de la première période, à plusieurs centaines de mille francs par an.

Le compartiment « Bourse, titres et coupons » réunissait les services des ordres de bourse, des émissions, des opérations annexes sur titres et coupons. Le premier assurait la transmission de tous les ordres de bourse et permettait aux banques populaires de n'avoir qu'un seul correspondant aussi bien en coulisse qu'au parquet. Il était, en revanche, très coûteux pour la Caisse Centrale qui risquait à ses adhérentes la presque totalité des rétrocessions perçues et qui subissait quelquefois des pertes élevées par suite des erreurs de transmission. Le service des titres centralisait les souscriptions des banques populaires aux grandes émissions publiques. Son utilité était contestable : Les souscriptions réunies par la Caisse Centrale ne furent jamais assez importantes, jusqu'à 1929, pour lui permettre de prendre rang à côté des grands établissements de crédit. Pendant toute la première période,

elle dut se contenter de recevoir des titres de seconde main que ses adhérents eussent aussi bien obtenus des établissements émetteurs. Il lui arriva d'ailleurs de voir son bilan alourdi par des contingents assez importants de titres que les banques populaires l'obligeaient à prendre à sa charge en réduisant inopinément leur demande.

Enfin la Caisse Centrale se chargeait, pour le compte de ses adhérentes, de toutes les opérations sur titres : livraisons, régularisations, recoupponnements, transferts, etc., et de l'encaissement des coupons sur la France et l'étranger. Cette dernière opération entraînait pour la Caisse Centrale des charges de trésorerie élevées, oscillant parfois entre un et deux millions, les banques populaires étant créditées non à la date de l'encaissement, mais dès la réception des coupons. Dans son ensemble, le service « bourse, titres et coupons » pesait lourdement sur le compte d'exploitation de la Caisse Centrale : en face d'un revenu insignifiant, son coût annuel finit par se chiffrer à 5 ou 600.000 francs.

II. Les opérations de crédit.

Les immobilisations et les engagements imprévus occasionnés par le fonctionnement des services bancaires centraux ajoutaient une entrave de plus aux nombreux obstacles que rencontraient déjà par ailleurs les opérations de crédit de la Caisse Centrale. On a vu, au sujet des ressources de cet établissement, que ses adhérents ne pouvaient réaliser, par son entremise, qu'une compensation très imparfaite de leurs disponibilités et de leurs besoins. L'obligation de liquider à des intervalles très rapprochés la majeure partie de ses actifs et la menace constante de subir la répercussion des difficultés locales obligeaient la Caisse Centrale à restreindre son activité aux seules opé-

rations susceptibles d'un dénouement immédiat. Seul le réescompte du portefeuille de ses adhérentes pouvait, en principe, offrir à ses disponibilités un emploi suffisamment liquide. Encore cette opération elle-même exposait-elle assez facilement à des immobilisations : Certaines banques populaires ne transmettaient à la Caisse Centrale qu'un papier de qualité inférieure. Celle-ci ne disposait pas des informations nécessaires pour apprécier exactement la valeur des effets qu'elle prenait à l'escompte. Ces effets étaient la plupart encaissés par la banque populaire qui les avait négociés; la Caisse Centrale en recevait couverture en un virement sur la Banque de France, un chèque sur Paris, ou simplement une remise nouvelle de papier de même qualité, de sorte qu'elle ne pouvait ni vérifier la nature des transactions recouvertes par les tirages escomptés, ni connaître la proportion des effets impayés à l'échéance. Pour donner un certain développement à son portefeuille commercial, la Caisse Centrale devait donc mettre à contribution ses capitaux propres et les avances de l'Etat, ces ressources formant déjà la contre-partie des créances à long terme qui figuraient à son bilan.

— L'origine de ces immobilisations n'était que pour la plus faible partie dans les « débits clandestins » nés sans l'agrément de la Caisse Centrale. En plein accord avec les Services du Ministère du Commerce, elle avait ajouté aux attributions purement bancaires définies par ses statuts des attributions financières très larges. Lorsque le montant des avances de l'Etat fut porté progressivement de 5 à 20 millions, ces secours exceptionnellement élevées permirent à la Caisse Centrale d'apporter aux banques populaires en difficulté une aide suffisamment rapide qu'elles n'auraient pu se procurer dans les mêmes condi-

tions par des prélèvements directs sur les disponibilités du compte spécial créé par la loi de 1917. La Caisse Centrale engageait néanmoins toute sa responsabilité dans ces opérations, puisqu'elle restait comptable envers l'Etat du remboursement des avances qui alimentaient les « comptes spéciaux » débiteurs à long terme.

Un mécanisme particulier fut toutefois mis en œuvre pour réaliser, en 1926, la liquidation de la Banque Populaire de Paris. Il ne pouvait être question pour la Caisse Centrale d'assumer, en plus de ses propres pertes, celles des autres créanciers de cet établissement. Une avance spéciale de 3.500.000 francs, sans intérêts, lui fut alors accordée, à charge de consentir à la banque en liquidation une avance de même montant aux mêmes clauses et conditions.

Si, en fin de compte, on passe en revue les différentes branches de l'activité pécuniaire de la Caisse Centrale, on s'aperçoit que toutes, sauf l'avance spéciale accordée à la Banque Populaire de Paris, avaient une répercussion néfaste sur la trésorerie et le compte d'exploitation de cet organisme. Ce fonctionnement défectueux était imputable, pour une large part, à l'indiscipline des banques populaires. Après avoir proclamé, en créant la Caisse Centrale, qu'elles allaient en faire leur filiale, lui réserver toutes les opérations qu'elles ne pourraient faire avec la Banque de France, elles se laissèrent guider, en pratique, par la seule recherche d'un profit immédiat. Beaucoup firent appel aux services des établissements capitalistes, placèrent au dehors leurs disponibilités, s'octroyèrent elles-mêmes, aux dépens de la Caisse Centrale, les crédits dont elles pouvaient avoir besoin. Les améliorations qu'il eût

été facile d'obtenir sur certains points ne purent être réalisées faute de cohésion corporative. C'est ainsi qu'il aurait suffi à la Caisse Centrale, pour aménager plus rationnellement sa trésorerie et augmenter son rendement, d'être prévenue avant chaque échéance, du montant approximatifs des prélèvements que ses adhérentes se proposaient de faire sur leurs disponibilités ou des crédits dont elles prévoyaient la nécessité. Cette pratique très simple ne fut cependant pas introduite avant la fin de la première période. De même la Caisse Centrale ne pouvait songer à participer aux émissions publiques sur le même pied que les grands établissements de crédit qu'à la condition de réunir un nombre de souscription suffisamment élevé, que seule lui aurait procuré la centralisation de tous les besoins de ses adhérentes.

Il semble néanmoins que l'indiscipline des banques populaires ne soit pas seule à incriminer. Les difficultés de la Caisse Centrale était dans une certaine mesure, la conséquence inévitable de l'impécuniosité de ses adhérentes. Il est à remarquer, en effet, que la Caisse Centrale ne subissait pas sur toutes ses opérations la concurrence des banques capitalistes. Les services gratuits ou quasi gratuits qu'elle rendait à ses sociétaires n'étaient donc, dans certains cas, ni plus, ni moins que des libéralités déguisées. Ainsi en était-il du service de clearing absolument gratuit malgré la prestation commercable qu'elle procurait aux banques populaires. Et du reste, s'agissant même des services et des placements que les banques populaires trouvaient, au besoin, ailleurs qu'à la Caisse Centrale, pouvaient-elles équitablement mettre cet organisme en balance avec les établissements du dehors ? N'avaient-elles pas un intérêt vital à maintenir en activité, fût-ce au prix

d'un sacrifice financier immédiat, l'organe bancaire central qui pouvait seul maintenir entre elles une solidarité effective ? En faisant totalement abstraction de cet élément non susceptible d'évaluation pécuniaire, que l'indigence de ses adhérentes l'empêchaient de mettre en valeur, la Caisse Centrale ne leur accordait-elle pas une autre subvention occulte, et d'une importance autrement considérable ?

Grâce aux avances de l'Etat, la Caisse Centrale put échapper à l'épuisement rapide où l'auraient menée son déficit d'exploitation et ses immobilisations si elle avait été réduite à ses propres moyens. Ces avances lui permirent en effet d'équilibrer à la fois son bilan et son compte de profits et pertes. Etant utilisées en crédits à long terme, elles étaient placées à un taux au moins égal au taux des avances de la Banque de France et procuraient ainsi à la Caisse Centrale une ressource en l'absence de laquelle chaque exercice se fut terminé avec un déficit considérable¹⁵. Malgré tout, la vertu de ce système était limitée. Elle fut épuisée lorsque la situation de certaines banques débitrices rendit incertain le remboursement d'avances très importantes et obligea la

(15) Dans le tableau 2 où on a cherché à dégager le bénéfice effectif réalisé par la Caisse Centrale; les déficits chiffrés à la colonne 10 ne représentent toutefois que le montant minimum, quoique assez approché, des pertes d'exploitation réelles : On n'a pas compris, en effet, dans la durée de chaque avance, le mois au cours duquel a eu lieu l'attribution.

Il est difficile de poursuivre ces évaluations au delà de 1926. Les intérêts afférents aux exercices déficitaires furent bloqués à un compte d'attente et portés progressivement, à partir de 1929, au compte « Profits et Pertes ». Dès l'époque de leur comptabilisation et également au moment de leur valorisation, ils firent l'objet d'abattements considérables qui empêchent de les restituer à leur exercice d'origine et de leur appliquer la méthode d'évaluation utilisée pour les exercices antérieurs.

(Il n'est pas tenu compte, dans ce tableau, de l'avance sans intérêts de 3.500.000 francs accordée à la Caisse Centrale pour être retransmise, aux mêmes conditions, à la Banque Populaire de Paris).

Caisse Centrale soit à consentir des réductions, voire des suppressions d'intérêts, soit à mettre en réserve les intérêts effectivement perçus qui ne pouvaient, en bonne comptabilité, être passés au compte « Profits et Pertes » avant que fût assurée la récupération du principal.

Le bilan du 31 décembre 1927, inaugurant la série des bilans déficitaires, révéla une perte d'exploitation de plus d'un million. Joint au fait que pour la première fois les avances accordées aux banques populaires figuraient, sous la rubrique « Banques Populaires, comptes spéciaux », parmi les actifs réalisables à terme, ce déficit suscita la méfiance des banques créditrices. Une tentative de centralisation autoritaire acheva de les effaroucher. Il en résulta une crise de trésorerie extrêmement grave, dont les chiffres suivants permettent de suivre le développement :

1. Comptes créditeurs des banques populaires à la Caisse Centrale (en millions de francs) :

1928	1 du mois	10 du mois	20 du mois
Janvier	27.2	41.1	46.5
Février	31.7	43.4	46.2
Mars	26.6	37.7	44.2
Avril	30	33.3	42.3
Mai	25.9	33.4	28.3
Juin	22.7	27.2	25.9
Juillet	13.9	24.2	25

2. Comptes débiteurs des banques populaires à la Caisse Centrale (à l'exclusion des « comptes spéciaux » immobilisés) :

TABLEAU 2.

Résultats d'exploitation de la Caisse Centrale pendant la première période.

Exercices	Capital versé en fin d'exer- cice	Bénéfices nets	AVANCES DE L'ÉTAT					Taux des avances de la Banque de France		Revenus des avances de ; l'Etat, au taux de la B. de France.	Bénéfices effectifs de la Caisse Cen- trale (3-9)
			Date	Montant	Avances en cours.	Date	Taux				
-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-	-8-	-9-	-10-		
1922	2.000.000	+	134.500	Aout 1921 Mai 1922	2.000.000 3.000.000	2.000.000 5.000.000	8.4.1920	6,5 %	287.100	-152.600	
1923	2.000.000	+	144.200	Mai 1923 Sept. 1923	2.000.000 1.500.000	7.000.000 8.500.000		6,5 %	425.200	-281.000	
1924	3.000.000	+	385.400	Déc. 1923	1.500.000	10.000.000	11.9.1924 11.9.1924	7 % 8 %	662.500	-277.100	
1925	3.000.000	+	398.500	Aout 1925	5.000.000	15.000.000		8 %	933.300	-534.800	
1926	3.500.000	+	435.100			15.000.000	2.8.1926 16.12.1926	9,5 % 8,5 %	1.287.500	-794.400	
1927	4.000.000	-	1.028.200	Sep. 1927	1.500.000	16.000.000	3.2.1927 17.2.1927 14.4.1927 19.1.1928	8 % 7 % 6 % 5,5 %			
1928	4.000.000	-	839.300			16.500.000					

1928	1 du mois	10 du mois	20 du mois.
Janvier	15.5	13.7	10.8
Février	16.8	12.4	11.1
Mars	16.7	12.9	10.1
Avril	14.3	14.4	9.3
Mai	15.8	14.8	15.1
Juin	17.1	17.9	15.1
Juillet	16.9	14.3	13.5

Pour continuer à faire face aux retraits, il allait être inévitable de liquider les avances de trésorerie et, comme celles-ci étaient elles-mêmes en grande partie gelées ou perdues, d'obliger un certain nombre de banques populaires à fermer leurs guichets.

Un emprunt de 20 millions de francs fut alors négocié par le Ministre du Commerce auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Une convention fut passée le 27 juillet 1928 entre le Ministre du Commerce, représentant des banques populaires, d'une part, et le Directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, d'autre part, affectant au remboursement de cet emprunt la moitié des produits futurs de la part des redevances de la Banque de France attribuée au fonds de dotation du crédit populaire. La répartition des sommes ainsi obtenue fut confiée à une commission nommée par arrêté du Ministre du Commerce et composée de deux représentants du Ministère du Commerce, d'un représentant de la Direction du Mouvement Général des Fonds et de trois représentants des banques populaires. Les avances autorisées par cette commission donnèrent lieu à un simple mouvement d'écritures sur les livres de la Caisse Centrale qui se contenta de créditer les comptes des banques débitrices, se remboursant ainsi

d'un certain nombre d'avances de trésorerie particulièrement gênantes. Mais il ne suffisait pas d'améliorer la liquidité de la Caisse Centrale. Son bilan était grevé bien plus lourdement par les 15 millions de prêts à long terme et le déficit d'exploitation que par les avances de trésorerie. Au 30 juin 1928, les pertes de la Caisse Centrale se décomposaient comme suit :

Pertes sur valeurs immobilières	2.000.000 frs.
Comptes spéciaux de banques populaires	
totalement perdus	9.173.000 »
Pertes résultant de la liquidation de la	
Banque Populaire de Paris	2.611.000 »
Pertes sur comptes débiteurs ordinaires	
des banques populaires	5.727.000 »
Pertes d'exploitation (exercice 1927)	1.028.000 »

soit au total 20.539.000 »
 absorbant le capital, les réserves et les trois quarts des avances de l'Etat.

Pour éclaircir la situation de la Caisse Centrale et assainir son bilan, il fallait donc la libérer des engagements à long terme qu'elle avait contractés pour soutenir, aux lieu et place de l'Etat, les banques menacées de ruine, la décharger, pour l'avenir, de ces opérations de nature extra-bancaire, et rétablir l'équilibre de son compte d'exploitation. Mais la détresse de la Caisse Centrale n'était qu'un reflet de celle des banques populaires; elle posait la question essentielle des modalités futures de l'intervention des pouvoirs publics.

La Caisse Centrale entreprit elle-même la réorganisation intérieure qui devait lui permettre, avec l'appoint d'une dotation proportionnée à ses besoins normaux, d'obtenir

des résultats bénéficiaires et de garder une trésorerie aisée. Les banques populaires furent invitées, par un questionnaire que leur adressa la Caisse Centrale le 29 octobre 1928, à définir elles-mêmes la nature et les conditions du fonctionnement des services centraux dont elles entendaient assurer le rendement à l'avenir. La statistique des réponses fournies à ce questionnaire permet de connaître assez exactement l'appréciation portée par les banques populaires sur l'activité de leur organe central.

Statistique des réponses au questionnaire
du 29 octobre 1928.

Banques populaires affiliées à la Caisse Centrale : 96.

Nombre des réponses reçues : 76.

A. Clearing comptable et office de ducroire.

1. Maintien du service.

Banques favorables au maintien du clearing..	75
Savoir : Sans réserve	65
Sous certaines réserves	5
Sans participation aux frais	5
Banque défavorable au maintien du clearing .	1
	—
Total	76

2. Modalités de fonctionnement.

Banques favorables au ducroire étendu à toutes les Banques populaires	28
— — — — — ducroire étendu aux	

seules Banques populaires effectuant régulièrement les couvertures	48
--	----

Total	76
-------------	----

B. Trésorerie.

1. Banques pouvant faire connaître avant le 25 de chaque mois le montant approximatif des retraits	67
--	----

Banques ne pouvant pas fournir ce renseignement	9
---	---

Total	76
-------------	----

2. Banques pouvant faire connaître avant le 20 de chaque mois le montant approximatif des facilités de caisse dont elles auraient besoin	64
---	----

Banques ne pouvant pas fournir ce renseignement	12
---	----

Total	76
-------------	----

3. Banques disposées à fournir des garanties en contre-partie des facilités de caisse	69
---	----

Banques non disposées à fournir ces garanties	7
---	---

Total	76
-------------	----

4. Banques disposées à remettre à la Caisse centrale des effets de crédit réguliers	69
---	----

Banques n'estimant pas possible de remettre à la Caisse centrale des effets de crédits ré- guliers	7
--	---

Total	76
-------------	----

C. Portefeuille.

1. Banques ayant besoin de facilités d'escompte supplémentaires immédiates	21
ou éventuelles	18
Banques ne prévoyant pas de besoins d'es- comptes nouveaux	37
Total	76
2. Banques disposés à remettre à la Caisse cen- trale du papier de qualité égale à celui remis à la Banque de France	76

D. Bourse, Titres et Coupons.

1. Banques favorables à la suppression de ce service	66
Savoir : Sans réserve	63
Sous certaines réserves	3
2. Banques favorables de maintien intégral de ce service	10
Total	76
3. Banques favorables à la centralisation des or- dres de bourse chez deux ou trois agents de	

changes ou coulissiers	56
Banques défavorables à cette mesure	20
	—
Total	76

4. Banques favorables à la centralisation des écritures comptables entre agents de change, coulissiers et banques populaires	29
Banques défavorables à cette pratique	47
	—
	—
Total	76

5. Banques favorables au maintien d'un service :	
Titres et Coupons « Opérations diverses »	48
Banques défavorables à cette décision	28
	—
Total	76

Une assemblée plénière du 3 décembre 1928 prit les décisions commandées par les résultats de cette consultation : Le service Bourse, titres et coupons fut réduit à un simple service des titres, chargé de centraliser les souscriptions et d'effectuer les régularisations. Il fut résolu, en outre, que la Caisse centrale limiterait son ducroire aux seules banques qui la couvriraient régulièrement de leurs débits et dont une liste serait tenue à jour par son Conseil d'administration. Elle était enfin dessaisie, pour l'avenir, de ses attributions d'organisme financier. Afin d'éviter l'immobilisation de ses avances de trésorerie, elle ne les accorderait plus qu'aux banques admises au clearing comptable; elle exigerait, au surplus, que les bénéficiaires de ces crédits lui fassent connaître, avant le 20 de chaque

mois, le montant approximatif des facilités de caisse nécessaires pour leur échéance.

Mais ces mesures ne pouvaient devenir effectives avant que l'Etat n'eût attribué à un nouvel organisme la fonction extra-bancaire répudiée par la Caisse centrale. La création de cet organisme impliquait une refonte totale de la législation du crédit populaire. C'est seulement au début de 1929 que fut réunie, pour étudier les réformes souhaitables, une Commission présidée par le Conseiller d'Etat Marinnger et formée de représentants du Ministère du Commerce, du Ministère des Finances, de l'Enregistrement, de la Banque de France, des banques populaires et de la Caisse Centrale. Elle présenta son rapport le 5 mars 1929; la loi nouvelle fut promulguée le 24 juillet 1929 et suivie d'un décret rendu le 18 août.

Durant cette période de transition, la Caisse centrale réussit à continuer péniblement son rôle, en s'appuyant sur les ressources de l'emprunt contracté auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, sur le produit des redevances de la Banque de France et sur la bonne volonté de ses adhérentes les plus vigoureuses. Une circulaire ministérielle du 30 juillet 1928 était venue rassurer les banques populaires créditrices en confirmant que les prêts de soutien accordés par la Caisse Centrale l'avaient été aux lieu et place de l'Etat et au moyen d'avances particulières reçues à cette fin par la Caisse Centrale, de sorte que les tiers créanciers n'avaient pas à craindre la concurrence du Trésor sur les autres actifs de cet établissement.

DEUXIEME PARTIE

LES BANQUES POPULAIRES FRANÇAISES

DE 1929 A 1937

Au début de 1929, l'organisation du crédit populaire était, sur plusieurs points, sensiblement différente du système auquel paraissait devoir conduire l'application littérale des textes. La législation de 1917 avait été défigurée dès l'origine par l'échec de la société de caution mutuelle. Le rôle des avances de l'Etat, que la vigueur propre des banques populaires aurait dû rendre inutile au bout d'un certain temps, s'élargissait indéfiniment. L'indépendance absolue des établissements locaux paraissait de moins en moins acceptable et des tendances centralisatrices se manifestaient. Malgré les bouleversements qu'elle avait subis, la formule théorique qui devait d'abord servir de base au crédit populaire continuait à s'opposer au redressement de l'institution. L'indépendance des banques populaires empêchait de remédier à l'absence d'un mutualisme effectif, capable, sinon de réunir par lui-même les conditions financières ou personnelles du crédit, du moins d'assurer un rendement satisfaisant aux capitaux confiés à ces établissements. L'interprétation donnée à la loi de 1917 n'avait pas permis de transformer assez profondément les modalités de l'assistance étatique : La dotation de l'organe central ne représentait qu'une faible part de l'ensemble des

secours accordés par l'Etat. Pour le surplus, le caractère des subsides s'était seul modifié : Si les avances s'étaient pratiquement transformées en subventions, elles continuaient d'être accordées par la méthode désormais inadéquate de la commission de répartition.

A partir de 1929, les remaniements apportés, suivant la leçon des faits, au statut du crédit populaire, permet à l'institution de se redresser et de fonctionner dans des conditions normales.

TITRE I

L'ORGANISATION THEORIQUE

Au cours de la nouvelle période, une certaine instabilité caractérise le statut légal du crédit populaire. La réglementation de 1929 se révéla rapidement insuffisante et dû être, sur certains points, retouchée par des textes nouveaux. Néanmoins ces modifications ne changeaient pas l'orientaton nouvelle imprimée au crédit populaire. Elles venaient simplement, à mesure que le besoin s'en faisait sentir, renforcer les dispositions de la loi fondamentale de 1929 ou faire prendre tout leur développement à des mesures auxquelles cette loi avait donnée la première amorce. Le premier de ces procédés fut employé, notamment, pour réaliser des réformes de structure d'une conséquence essentielle pour le caractère coopératif de l'institution. La deuxième méthode se retrouve plutôt dans le domaine de l'intervention financière de l'Etat. L'œuvre législative commencée en 1929 et terminée, au moins provisoirement, en 1936, forme donc un tout homogène et les modifications qu'elle apporte aux principes fondamentaux du crédit populaire peuvent faire l'objet d'une étude d'ensemble.

CHAPITRE PREMIER

Le mutualisme.

La législation nouvelle n'apporte aucune altération directe au régime mutualiste des banques populaires. Au premier abord, elle paraît même viser à rétablir l'équilibre de l'institution en tenant compte de l'élément fédéral idéologiquement essentiel à la coopération et pratiquement indispensable au succès d'un mouvement coopératif. Mais en fait, il ne s'agissait pas de mettre les banques populaires en état de fonctionner par leurs propres moyens, en les dotant, par voie autoritaire d'une organisation centrale. Le nouvel élément ajouté à la construction de 1917 avait un but moins ambitieux, qui était de supprimer les inconvénients de l'aide financière accordée directement aux établissements de base. Le fonctionnement antérieur du crédit populaire avait montré, en effet, que l'assistance financière, réalisée sous forme d'avances directes, tendait à susciter des organismes de serre-chaude ou de simples parasites, très onéreux pour le Trésor et très peu capables de remplir leur mission. Un contrôle direct exercé par les pouvoirs publics n'aboutissait qu'à énerver davantage l'effort des bénéficiaires de l'intervention et qu'à engager plus profondément la responsabilité de l'Etat.

La création d'une Chambre Syndicale des banques populaires, en interposant entre l'Etat et les collectivités secourues un organisme à caractère privé, devait concilier la nécessité du contrôle avec celle de dégager autant que possible les intérêts du Trésor. Etant ainsi responsable à la fois du remboursement des deniers publics et de l'efficacité de l'institution subventionnée, la Chambre Syndicale devait être munie de pouvoirs très larges, si bien qu'au déséquilibre antérieur à 1929, caractérisé par la primauté des organismes locaux, succédait un déséquilibre inverse, caractérisé par la prépondérance du système central.

On ne peut s'arrêter, pour apprécier le rôle des organes centraux, au seul critère tiré de leur origine élective. La Chambre Syndicale est, certes, administrée par un Conseil Syndical de dix à quinze membres, élu au scrutin secret par une assemblée générale qui prend ses décisions à la majorité des membres présents, chaque banque populaire ayant un seul représentant, mais ce mode d'élection égalitaire ne donne qu'une satisfaction apparente aux principes mutualistes. Les pouvoirs de cette administration centrale ne laissant qu'une place négligeable à la responsabilité des organismes locaux, on est, à vrai dire, en présence d'une sorte de mutualisme passif, où la contribution du coopérateur se réduit sensiblement, en dehors d'un apport financier modeste, à remettre, chaque année, le sort de toute l'institution, entre les mains de quelques représentants désignés au suffrage indirect.

Les textes de 1929, 1934 et 1936 organisent, au profit de la Chambre Syndicale, une triple centralisation. Elle devient titulaire de certains pouvoirs administratifs, elle exerce une influence directe sur la gestion de ses ressortissants, elle gère enfin par ses propres moyens une partie des ressources du système.

L'article 3 de la loi du 24 juillet 1929 et l'article 6 du décret du 21 décembre 1936 donnent à la Chambre Syndicale, sous réserve de l'agrément du Ministre des Finances, un droit de vie et de mort sur les banques populaires : Elle provoque, sous réserve de l'agrément du Ministre des Finances, la création d'une nouvelle banque, la suppression d'une banque existante, soit par voie de fusion avec une autre banque, soit par liquidation amiable. (Art. 6 du décret du 21 décembre 1936). Elle peut également faire échec à la volonté des actionnaires en refusant ou en retirant son agrément à l'élection des présidents et vice-présidents et à la nomination des administrateurs délégués et directeurs des banques populaires (art. 2 de la loi du 17 mars 1934; art. 6 du décret du 21 décembre 1936).

D'une manière générale, elle exerce un contrôle administratif permanent sur l'organisation de ses ressortissants et prend ou propose toutes mesures nécessaires au bon fonctionnement des banques populaires (art. 3 de la loi du 24 juillet 1929, art. 6 du décret du 21 décembre 1936).

Au delà des mesures générales d'organisation et d'administration, l'emprise de la Chambre Syndicale s'étend à l'activité bancaire courante des établissements locaux. Le contrôle *a posteriori* constitué avant 1929 est affermi. Chaque banque devra faire l'objet d'une vérification annuelle, effectuée sur place par les contrôleurs de la Chambre Syndicale. La Chambre Syndicale, d'autre part, déterminera elle-même, dans son règlement intérieur, les documents à fournir par les banques populaires pour servir de base à son contrôle permanent. Toutefois, ce

n'était là qu'une consolidation de l'organisation existante. L'innovation essentielle de la loi du 24 juillet 1929 consiste dans la création d'un organisme de contrôle *a priori* : le Conseil central de crédit « au visa préalable duquel toute banque populaire sera tenue de soumettre les ouvertures de crédit qu'elle se propose de consentir, lorsque ces ouvertures — par leur importance ou par leur durée — dépasseront les limites déterminées par la Chambre Syndicale pour chacune des banques ». (Art. 10 de la loi). On avait même envisagé, un instant, de donner au Conseil central de crédit des pouvoirs encore plus étendus en lui attribuant le contrôle préalable des opérations d'escompte les plus importantes effectuées par les établissements locaux. A l'examen, ce projet parut toutefois dépasser le but visé par la réforme du crédit populaire. Un Conseil central d'escompte aurait apprécié difficilement la qualité du papier de province; ses pouvoirs seraient restés nominaux, mais il n'en serait pas moins apparu aux banques populaires comme la manifestation d'une sévérité excessive. — Certaines dispositions particulières renforcent, sur les points les plus importants, la tutelle exercée par l'organe central : Les deux vices principaux de la gestion antérieure avaient été d'une part le déséquilibre entre les ressources propres et l'importance des opérations, d'autre part les fréquentes défaillances du personnel dirigeant. D'où la double prescription édictée par l'article 7 du décret du 18 août 1929. Le règlement intérieur de la Chambre Syndicale fixe :

« 1° La proportion qui devra exister pour chaque banque populaire entre le montant de son capital social et le montant de ses opérations, compte tenu des réserves constituées;

« 2° Les garanties que les banques populaires devront exiger de leurs administrateurs délégués ou de leurs directeurs ».

La loi du 17 mars 1934 prend, sur le second point, une précaution supplémentaire en prescrivant que « les banques populaires ne peuvent accorder aux membres de leur conseil d'administration, ainsi qu'aux membres du conseil d'administration de tout autre établissement de crédit populaire, aucun découvert, de quelque nature qu'il soit, sans l'autorisation préalable du conseil central de crédit siégeant auprès de la Chambre Syndicale des banques populaires ».

Consacrée principalement à l'assainissement financier du crédit populaire, de la loi du 13 août 1936 renforce indirectement d'un élément très important le système de contrôle préalable institué par les textes antérieurs. L'assainissement réalisé par cette loi se traduit, ainsi qu'il sera exposé plus loin, par des participations de la Caisse centrale au capital des banques populaires, et de la Chambre Syndicale à celui de la Caisse Centrale. Indépendamment des liens juridiques engendrés par cette communauté d'intérêts, des prescriptions particulières subordonnent rigoureusement la Caisse centrale à la Chambre Syndicale. Aux termes de l'article 7 de la loi du 13 août 1936 « le président de la Chambre Syndicale des banques populaires est, de droit, président du Conseil d'administration de la Caisse Centrale des banques populaires ». Les statuts adoptés et la pratique suivie par la Caisse Centrale devaient encore accentuer davantage l'inféodation de l'organe bancaire à l'organe syndical¹. La Chambre Syndicale est ainsi étroitement mêlée à la ges-

(1) Voir plus bas, p. 227.

tion courante des banques populaires. Par l'entremise de la Caisse Centrale, avec laquelle elle se confond en pratique, la Chambre Syndicale exerce une influence positive sur la conduite des opérations locales. Exercée soit du dedans, à l'occasion des assemblées générales auxquelles la Caisse Centrale participe en sa qualité d'actionnaire, soit du dehors, au cours des opérations qui mettent les organismes locaux en rapport avec leur Caisse Centrale, cette emprise est moins apparente, mais plus souple, plus insinuante et, partant, plus efficace que la centralisation autoritaire réalisée au profit du Conseil central de crédit.

Bien qu'elle permette un contrôle plus approfondi qu'une tutelle restreinte à des mesures d'administration épisodiques, la centralisation de la gestion bancaire suppose néanmoins une collaboration des organes centraux et des organes locaux où ces derniers conservent, en principe, la plus grande part d'initiative. Un troisième degré de centralisation est atteint lorsque les établissements locaux sont dessaisis, au bénéfice de l'administration centrale, du droit de disposer de certaines de leurs ressources bancaires et financières. Dans la mesure où les ressources locales viennent ainsi se confondre entre les mains des organes centraux, l'individualisation des banques populaires fait place à une solidarité qui les assimile, en fait, aux succursales d'un établissement de crédit. — Les banques populaires étaient tenues par la loi de 1929 à contribuer, par des versements annuels, au financement du fonds commun qui devait alimenter les prêts à long terme et les avances temporaires de trésorerie accordés par la Chambre Syndicale à ses ressortissantes.

La loi du 13 août 1936 transforme le « fonds commun » en un « fonds collectif » destiné uniquement aux

avances de trésorerie et maintient à la charge des banques populaires l'obligation de participer à son financement. La quotité de leur contribution est toutefois modifiée. La loi de 1929 avait laissé à la Chambre Syndicale le soin de déterminer le montant des versements, que le Conseil syndical fixait chaque année, pour chaque banque populaire, selon des coefficients basés sur le montant des avances de l'Etat et sur le montant du bénéfice brut et du bénéfice net réalisés au cours de l'exercice précédent. En revanche la contribution demandée aux ressources locales par le fonds collectif de garantie est fixé par la loi elle-même à 5 p. cent des bénéfices nets réalisés avant tout amortissement et toute répartition (art. 6, 2° de la loi du 13 août 1936). — La centralisation des ressources bancaires fut réalisée plus tardivement, mais de façon beaucoup plus rigoureuse que la centralisation financière.

La création de la Chambre Syndicale n'avait pas suffi à vaincre l'esprit particulariste des banques populaires, dont certaines plaçaient leurs excédents au dehors, dans des conditions de sécurité parfois très douteuses, tandis que d'autres souffraient d'une pénurie de capitaux à court terme. Un renforcement de la centralisation autoritaire était indispensable. Elle fut réalisée par la loi du 17 mars 1934, dont l'article 6 prescrivit aux banques populaires de verser à la Chambre Syndicale leurs excédents de trésorerie « non susceptibles d'être immédiatement employés dans les conditions prévues à l'article 10, 30 de la loi du 13 mars 1917 »². En 1936, la gestion de ces capitaux à court terme fut transférée à la Caisse Centrale, devenue l'organe d'exécution de la Chambre Syndicale (art. 14, § 1 du décret du 21 décembre 1936).

(2) Voir plus haut, page 48.

Pour établir pratiquement sa tutelle sur ses ressortissantes, la Chambre Syndicale devait disposer de moyens de contrainte proportionnés à la rigueur de la centralisation qu'il lui fallait mettre en œuvre et aux difficultés que l'indiscipline de certaines banques ne pouvait manquer de susciter. Au début de la deuxième période, on relève, entre l'ampleur de la tâche imposée à la Chambre Syndicale et l'efficacité de ses pouvoirs disciplinaires une disparité manifeste. Ce déséquilibre fut réduit par une adaptation progressive, que peuvent masquer, dans une certaine mesure, l'accroissement simultané des fonctions de la Chambre Syndicale et l'apparence presque anodine des perfectionnements apportés à son autorité. Dès l'abord, ses pouvoirs semblaient, en effet, très étendus. Elle pouvait « prendre toutes mesures nécessaires au bon fonctionnement du crédit populaire » (art. 3, 30 de la loi de 1929) et décider, sous réserve de l'agrément du ministre, la radiation d'une banque populaire de la liste de ses adhérentes (art. 3, § 4 de la loi de 1929 et art. 6, § 5 du décret)... « Les banques populaires qui refuseraient de participer à la constitution et au fonctionnement de la Chambre Syndicale... ou qui auraient été radiées de la liste des banques affiliées à la Chambre perdraient leur droit au titre de « Banque populaire » et seraient tenues au remboursement immédiat des avances qu'elles ont reçues de l'Etat » (art. 11 de la loi de 1929). Enfin la Commission de répartition des avances de l'Etat pouvait, sur les suggestions de la Chambre Syndicale, transmises par le commissaire du gouvernement, exiger des banques populaires récalcitrantes le remboursement total ou partiel des avances de l'Etat. — Pratiquement, ces pouvoirs étaient ou trop imprécis, ou insuffisants, ou d'un manie-

ment trop lourd pour être efficaces, de sorte qu'en fin de compte la Chambre Syndicale n'était guère mieux armée que ne l'avait été la Caisse Centrale au cours de la première période. Elle se trouvait en présence de sociétés indépendantes et n'avait, en fait, aucun moyen de substituer ses décisions à celles des conseils d'administration locaux. Ceux-ci restaient libres de rendre effectives les mesures jugées par la Chambre Syndicale « nécessaires au bon fonctionnement du crédit populaire ». Et, comme ces mesures consistaient assez souvent en des sanctions à l'égard du personnel supérieur : directeurs et administrateurs-délégués, quelquefois parés d'un grand prestige auprès du conseil d'administration ou des actionnaires, elles restaient, dans certains cas, lettre-morte. — Le retrait des avances de l'Etat n'était pas, même théoriquement, d'une application universelle. Les banques populaires d'Alsace-Lorraine, par exemple, qui furent parmi les plus réfractaires aux directives de la Chambre Syndicale, n'avaient presque pas rerouru, jusqu'en 1934, aux avances de l'Etat. Lorsqu'il s'agissait d'une banque débitrice de l'Etat, le retrait des avances aurait presque toujours abouti à la ruiner, à compromettre ainsi les intérêts de l'Etat, à jeter la suspicion sur les autres banques et à gêner la réorganisation du crédit populaire. Quant à la radiation, qui conduisait d'ailleurs aux mêmes résultats, sa gravité et son caractère définitif ne permettaient pas, raisonnablement, d'y recourir dès lors qu'une simple mesure personnelle aurait aplani toutes les difficultés. La Chambre Syndicale menaçait donc d'être entraînée à son tour, au moins sur certains points, dans le cercle vicieux qui avait ruiné la Caisse Centrale, responsable de la gestion des banques populaires, mais impuissante à les di-

riger. — En précisant les pouvoirs administratifs de la Chambre Syndicale, chargée désormais de ratifier l'élection du personnel supérieur des banques populaires et autorisés à retirer son agrément, la loi du 13 mars 1934 introduisait donc une réforme très importante qui mettait les pouvoirs de cet organisme en harmonie avec ses responsabilités. Les modalités de la réorganisation financière entreprise par la loi du 13 août 1936 sont inspirées par la même préoccupation. L'assainissement du crédit populaire est réalisé uniquement par les souscriptions de la Caisse Centrale au capital des établissements secourus, de telle façon que l'influence prise par les organes centraux sur leurs débiteurs va de pair avec l'importance de leurs mises de fonds.

Dans leur ensemble, les textes législatifs et réglementaires échelonnés de 1929 à 1936 modifient sur deux points le système mutualiste établi en 1917. En premier lieu, la nouvelle réglementation du crédit populaire implique l'abandon des espoirs fondés, au début de l'expérience, sur la société de caution mutuelle. On chercherait en vain, dans les travaux préparatoires des lois de 1929, 1934 et 1936, la moindre allusion à cet organisme. On trouve dans les textes nouveaux une seule mention de la société de caution mutuelle; c'est celle qui en est faite à l'article 1 du décret du 21 décembre 1936, pour assimiler à certains égards, dans les mêmes termes que le décret du 31 janvier 1918, le régime statutaire de la banque populaire à celui de cette institution. Déjà abandonnée à demi par la loi du 7 août 1920, qui imposait aux banques populaires seules l'obligation de faire approuver leurs statuts par le Ministre du Commerce, la société de caution mutuelle

semble condamnée définitivement par la réforme de structure réalisée au cours de la seconde période. Elle est désormais inutile à la stabilité du système, assurée surtout par la vigueur de l'organisation centrale et la cohésion obligatoire des banques populaires. Elle est aussi peu compatible, dans son essence, avec le principe nouveau qui doit régir, pour une période indéterminée, le fonctionnement de l'institution. Le contrôle permanent des organes centraux ne peut s'exercer que sur des données matérielles. Dans la mesure où, pour rétablir la situation des organismes locaux et empêcher qu'elle ne soit compromise à l'avenir, la gestion locale doit être prise en main par les organes centraux, la place faite aux facteurs personnels doit donc inévitablement se restreindre et la société de caution mutuelle perd sa raison d'être.

La nouvelle constitution du crédit populaire paraît, à un second point de vue, difficilement conciliable avec le mutualisme.

Il a déjà été souligné que l'idée essentiellement coopérative du groupement syndical des organismes locaux ne reçoit, dans cette constitution, qu'une application de surface. Au lieu d'avoir son origine dans l'union spontanée des mutualistes individuels, l'appareil syndical leur est imposé par voie autoritaire; elle constitue l'un des éléments de la charte qui leur est octroyée comme condition préalable de l'assistance étatique. L'ampleur des pouvoirs concédés aux organes centraux s'explique par la débilité morale et financière des coopératives, qui n'avaient presque rien à perdre et beaucoup à gagner par l'abdication de leur indépendance. Mais si la centralisation autoritaire consacre, pour le présent, une situation de fait, elle semble aussi engager à très longue échéance l'avenir du

crédit coopératif urbain. La tutelle rigoureuse établie sur les organismes primaires supprime, en fait, la responsabilité du coopérateur. Elle paraît devoir à la longue, éteindre chez lui le sens de l'effort personnel, ou faire obstacle, en tout cas, au réveil d'un mutualisme assez actif pour que le centre de gravité de système puisse être, sans danger, restitué aux organismes locaux.

Tandis qu'il complique le recul du mutualisme, le nouveau statut des banques populaires accroît très sensiblement l'influence de l'Etat. Le premier facteur s'étant révélé incapable de fournir au système des bases suffisamment solides, l'action des pouvoirs publics aura désormais un domaine plus large et un caractère permanent.

CHAPITRE II.

L'étatisme.

La situation où était parvenu le crédit populaire en 1928 était surtout imputable, en dernière analyse, aux erreurs qui viciaient la législation de 1917 et à l'obstination avec laquelle avait été menée jusqu'à ses dernières conséquences une tentative faussée dès l'origine. A la fin de la première période, les avances de l'Etat elles-mêmes ne suffisaient plus à soutenir l'institution dont elles avaient causé l'hypertrophie. Deux solutions s'offraient alors aux pouvoirs publics. Comme il ne pouvait être question, pour l'Etat, ni de se prévaloir rigoureusement de ses droits de créancier, ni de continuer l'expérience d'intervention suivant la formule utilisée jusque là, il lui fallait soit abandonner le dessein de créer un vaste système de crédit populaire, et réduire l'organisation existante à ses éléments viables en abandonnant, au bénéfice des autres créanciers, toute prétention sur les actifs des établissements liquidés, soit au contraire reprendre sa tentative suivant des méthodes nouvelles en consolidant au préalable, la situation du crédit populaire par de nouveaux sacrifices financiers. La première solution, tout en impliquant l'aveu d'un échec, aurait, sans grand profit pour le Trésor, porté un coup mortel¹ à une organisation de crédit que l'expé-

(1) La situation du crédit populaire en 1928 et l'importance des avances de l'Etat dans le total des ressources de l'institution auraient

rience chèrement acquise depuis 1917 pouvait encore permettre de redresser. Et surtout des raisons positives, dont le poids devrait s'accroître, engageaient l'Etat à soutenir les banques populaires plus activement que jamais. La place croissante occupée dans la pratique par l'économie dirigée, dont le crédit populaire paraissait une manifestation caractérisée, écartait les raisons de principe qui avaient sans doute contribué, pendant la première période, à maintenir l'Etat dans le rôle passif d'un bailleur de fonds, et favorisait l'élaboration d'un système de petit crédit rigoureusement contrôlé par un organisme semi-étatique.

La position de l'Etat vis-à-vis du crédit populaire fut définie en termes particulièrement nets, quoique de manière incidente, par le rapporteur de la loi du 24 juillet 1929 à la Chambre : « Affirmons d'ailleurs hautement, disait le rapporteur, que jamais le gouvernement ni le Parlement ne laisseraient périlcliter une organisation d'une aussi haute portée sociale et économique »². On relève de même, dans le discours d'ouverture prononcé par le président de la Chambre Syndicale des banques populaires à l'Assemblée générale du 1^{er} juin 1932, cette description du rôle du crédit populaire : Il « répond très exactement à cette notion nouvelle, cette notion moderne que l'on appelle « l'économie dirigée, l'économie contrôlée », c'est-à-dire, non pas l'étatisme qui s'insinue

rendu cette conséquence inévitable, ainsi que le reconnaissait, par exemple, le directeur de la Banque Populaire du Nord dans un rapport présenté au Congrès de la Fédération des groupements commerciaux du Nord, tenu à Lille les 11 et 12 octobre 1931 : « Il n'y a pas de doute, lit-on dans ce rapport, que dans ces concours et dispositions spéciales (l'aide et le contrôle de l'Etat, le concours de la Banque de France), les banques populaires auraient subi irrémédiablement le sort des banques et banquiers régionaux qu'elles sont destinées à remplacer ». D'après le Bulletin Mensuel du Crédit Populaire, Février 1932).

(2) Rapport E. RICHÉ à la Chambre, séance du 20 mars 1929. Débats parlementaires, Chambre, p. 1499.

dans toutes les institutions et qui prétend tout diriger, mais l'Etat coordonnant, contrôlant les initiatives particulières et les dirigeant dans le sens de l'intérêt général. Je ne crois pas qu'aucune institution en France, à l'heure actuelle, soit plus conforme à cette notion moderne que la nôtre. C'est pourquoi, comme je suis sûr que nous sommes dans la bonne voie, je suis absolument certain que le crédit populaire doit représenter, dans un avenir très prochain, un des organismes les plus puissants, les plus efficaces de l'Economie Nationale, je tiens à vous dire très simplement que j'ai confiance, etc.... » ³.

L'intérêt porté par l'Etat au crédit populaire devait encore augmenter ultérieurement : L'avènement du gouvernement de Front Populaire allait avoir des conséquences particulièrement favorables pour une institution destinée à rendre le crédit plus facilement accessible aux producteurs les moins fortunés. Le rapporteur à la Chambre des Députés de la loi du 13 août 1936 formulait dans les termes suivants les fins de l'intervention de l'Etat en faveur du crédit populaire : « En assainissant le crédit populaire, vous assurerez aux classes moyennes, éprouvées par les conséquences de la crise et par les lois sociales, l'accroissement des moyens de crédit qui leurs sont offerts, ce qui est indispensable pour éviter de nombreuses faillites. En outre l'Etat trouvera à sa disposition un réseau d'organismes bancaires qu'il pourra utiliser pour les mesures qu'il envisage de prendre en vue du redressement économique du pays, et les gouvernements seront toujours à même de se rendre compte des besoins et de la situation du crédit local » ⁴.

(3) Discours de M. E. RICHÉ, président de la Chambre Syndicale. Compte rendu, p. 9.

(4) Débats parlementaires. Chambre 1936, p. 2193. M. R. BRUNET, rapporteur.

Désirant conserver et développer l'institution du crédit populaire, les pouvoirs publics étaient amenés à une triple série d'interventions : Pour mettre le crédit populaire en état d'exercer une activité accrue, il fallait le libérer des pertes accumulées au cours de son fonctionnement antérieur. Il était indispensable, d'autre part, de définir les modalités nouvelles du concours financier de l'Etat. Pour éviter le retour des expériences malheureuses de la première période et garantir, en contre-partie des sacrifices financiers assumés par l'Etat, le fonctionnement efficace des banques populaires, il fallait établir sur l'institution un contrôle plus rigoureux. Enfin la réglementation des prêts sociaux effectués par l'entremise des banques populaires appelait des réformes. L'Etat allait d'ailleurs développer le domaine de ses interventions en matière économique et utiliser les banques populaires à de nouvelles missions.

SECTION 1.

L'ASSISTANCE FINANCIÈRE.

§ 1. — *Les éléments de la dotation.*

Au cours de la première période, l'Etat avait trouvé dans les redevances de la Banque de France des ressources suffisantes pour alimenter son intervention en faveur des banques populaires. A partir de 1928 il doit faire face à des besoins massifs et toujours croissants, qui ne peuvent trouver leur compensation ni dans les reliquats des redevances antérieures, épuisées presque entièrement à mesure qu'elles devenaient disponibles, ni dans les re-

devances à venir, revenus périodiques, dont le montant allait d'ailleurs être assez faible pendant plusieurs exercices. On dut faire appel, pour des sommes toujours plus considérables, soit aux ressources générales du budget ou de la trésorerie, soit au procédé des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

La loi du 24 juillet 1929 (article 15) ouvre, en addition aux crédits alloués par la loi de finances du 30 décembre 1928, un crédit de 45 millions affecté à la Chambre Syndicale des banques populaires, pour être réparti par les soins de cet organisme entre les banques populaires que la Commission Maringer avait reconnu indispensable de secourir. La loi du 17 mars 1934 (article 13) constitue, au profit des banques populaires d'Alsace et de Lorraine, un fonds de dotation pourvu d'une avance sans intérêt de 50 millions, prélevée sur les ressources de la trésorerie. Enfin la Chambre Syndicale se voit attribuer par la loi du 13 août 1936, une avance sans intérêt de 200 millions au moyen de ressources prélevées sur le produit de l'emprunt d'outillage, d'armements et d'avances sur travaux. Réduite aux seules avances de l'Etat, la Chambre Syndicale n'aurait pu financer, en temps utile, son action de soutien et d'assainissement. Jusqu'à l'assainissement réalisé en 1936 par l'intervention du législateur, elle compléta ses ressources en utilisant, par l'intermédiaire du pouvoir exécutif, le procédé plus souple, mais plus onéreux, des emprunts auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

A l'emprunt de 20 millions contracté par la Caisse Centrale succéda le 26 novembre 1930, un emprunt de 60 millions, contracté par la Chambre Syndicale, sur le montant duquel la Caisse des Dépôts et Consignations

préleva, dès signature de la nouvelle convention, la somme nécessaire au règlement définitif, en capital et en intérêts, du premier emprunt, qui n'avait pu être amorti dans ce délai de deux ans au moyen du produit des redevances de la Banque de France. Le nouvel emprunt portait intérêt à 5 p. cent sous réserve d'une légère ristourne calculée sur les capitaux remboursés au cours des trois premières années. Il était remboursable en dix ans, soit au moyen des ressources propres de la Chambre Syndicale, soit par un prélèvement de 75 p. cent au plus opéré sur le produit de la part des redevances de l'Institut d'émission affectée aux banques populaires. Le 29 janvier 1935, la Chambre Syndicale contracta auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations un troisième emprunt, d'un montant de 100 millions, aux mêmes conditions que le précédent. Le produit de cet emprunt fut mis à la disposition de la Chambre Syndicale le 28 février 1935, après déduction des sommes nécessaires à l'amortissement de l'emprunt de 60 millions.

A côté de ces ressources nouvelles subsistèrent, en principe jusqu'à 1936, celles que devait procurer aux banques populaires la répartition directe des redevances de la Banque de France. La partie de ces redevances réservée aux banques populaires fut élargie par la loi du 17 mars 1934, qui lui ajouta deux éléments nouveaux : l'un, non renouvelable, consistait en un prélèvement de 1.750.000 francs opéré sur le fonds de dotation de l'artisanat français (article 19) ; le deuxième, renouvelable pendant une période indéterminée, résultait d'une modification apportée par l'article 12 de la loi du 17 mars 1934 à l'article 66 de la loi du 19 décembre 1926 ^{4 bis} : Le prélève-

(4bis) Voir plus haut, p. 62.

TABLEAU 3.

L'assistance financière de 1929 à 1936.

T E X T E S	Origines des ressources	Affectations			Sommes affectées au service des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.	Sommes affectées au remboursement des fonds de soutien des Banques Populaires d'Alsace et de Lorraine.	Avances Spéciales
		Sommes attribuées par la procédure de la commission de répartition.	Sommes reçues par la Chambre Syndicale	Sommes reçues par les Banques Populaires			
Loi du 19 décembre 1929, art. 66	Redevances afférentes au 2 ^e trimestre 1929.	3.094.000			3.094.271	Emprunt de 20.000.000	
	Redevances afférentes au 1 ^{er} trimestre 1930	2.364.000			2.515.067		
Loi du 17 mars 1934 Art. 12	Redevances afférentes au 2 ^e trimestre 1930	1.150.000	587.265		5.211.794	Emprunt de 60.000.000 (Capital et intérêts)	
	Redevances afférentes au 1 ^{er} trimestre 1931	1.100.000	157.267		3.771.800		
	Redev. Affér. au 2 ^e tri. 1931	1.100.000	190.520		3.871.559	Emprunt de 100.000.000 (intérêts)	
	1 ^{er} 1932	925.000	48.101		2.919.304		
	2 ^e 1932	-	-		1.578.519	Emprunt de 1.000.000	
	1 ^{er} 1933	500.000	231.977		617.415		
	2 ^e 1933	-	-		637.371	Emprunt de 1.000.000	
	-	-	-		212.457		
	1 ^{er} 1934	-	-		1.459.825	Emprunt de 100.000.000 (intérêts)	
	2 ^e 1934	-	-		838.392		
	1 ^{er} 1935	-	-		1.655.860	Emprunt de 1.000.000	
	2 ^e 1935	-	-		3.416.983		
	1 ^{er} 1936	-	-		2.322.456	Emprunt de 100.000.000 (Capital)	
	Prélèvement sur le fonds de dotation de l'Artisanat	-	-		1.750.000		
Loi du 17 mars 1934 Art. 11	Crédit budgétaire						45.000.000
Loi du 24 juillet 1929 Art. 14 et 16	Prélèvement sur les ressources de la Trésorerie						50.000.000
Loi du 17 mars 1934, Art. 13	Prélèvement sur ressources d'emprunt						100.000.000
Loi du 13 août 1936 Art. 2							100.000.000

ment préciputaire de 3 millions réservé aux opérations à long terme du Crédit National Hôtelier fut réduit à 1 million, les deux autres étant affectés désormais aux banques populaires.

§ 2. — *Les modalités d'attribution.*

Les textes ne fixèrent qu'en termes généraux la destination des avances extraordinaires, attribuées en bloc à la Chambre Syndicale : l'avance de 45 millions doit être répartie « entre les banques populaires que la Chambre Syndicale estimera nécessaire d'aider » (loi du 24 juillet 1924, art. 14) ; l'avance de 50 millions est « destinée à constituer un fonds de soutien des banques populaires de droit français du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle » (loi du 17 mars 1934, art. 13 ; l'avance de 200 millions doit servir pour partie à compléter l'assainissement des banques populaires, et pour partie à renforcer le fonds de roulement de la Chambre Syndicale (loi du 13 août 1936, art. 3). Le contrôle exercé par l'Etat sur la gestion de la Chambre Syndicale dispensait le législateur de tracer à cet organisme des directives plus strictes, qui auraient pu nuire à la bonne utilisation des sommes affectées au redressement du crédit populaire.

Des précautions spéciales furent prises néanmoins pour assurer un emploi correct du produit des prêts obtenus de la Caisse des Dépôts et Consignations, auxquels le Ministre des Finances avait donné son consentement et dont il garantissait la bonne fin : Il fut stipulé, dans les conventions passées entre le Directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, le Ministre des Finances et la Chambre Syndicale des Banques Populaires que le

transfert à la Chambre Syndicale des fonds provenant des emprunts serait subordonné à l'assentiment du Commissaire du Gouvernement près la Chambre Syndicale. Les pouvoirs généraux du Commissaire du Gouvernement rendaient, semble-t-il, cette clause superflue et aurait légitimé l'utilisation de la méthode employée pour les avances extraordinaires que la Chambre Syndicale était libre d'affecter, dans chaque cas d'espèce, à l'emploi de plus opportun, sous réserve de respecter certaines limites fixées en termes généraux.

Encore plus que le régime des emprunts, celui des avances ordinaires prélevées sur les redevances de l'Institut d'émission paraissait contredire les principes d'attribution dictés par les rôles respectifs de la Chambre Syndicale et des organes du contrôle étatique : La loi du 24 juillet 1929 avait conservé le système de la commission de répartition. Mais la Chambre Syndicale s'interposant désormais entre l'Etat et les banques populaires, l'attribution des avances avait lieu au terme d'un double travail préparatoire et nécessitait un double transfert de fonds : Les demandes d'avances, accompagnées de certains renseignements énumérés par l'article 14 du décret du 18 août 1929, devaient être adressées par les banques populaires au Conseil Syndical qui procédait à une enquête et transmettait les dossiers des demandes à la Commission de répartition. Celle-ci, se composait désormais de neuf membres nommés par décret, cinq sur la proposition du Ministre des Finances, dont trois fonctionnaires de son département, un représentant de la Banque de France, et un représentant des autres banques ou établissements de crédit; trois sur la proposition du Ministre du Commerce, dont un fonctionnaire de son département et

deux membres des Chambres de commerce; un sur la proposition du Ministre du Travail. Aux termes du décret du 18 août 1929, cette commission devait se conformer aux mêmes directives que la Commission instituée par la loi du 13 mars 1917. Les avances attribuées par le Ministre des Finances après avis de la commission de répartition étaient versées au fonds commun de la Chambre Syndicale et portées par celle-ci au crédit des établissements bénéficiaires.

Cette réglementation superposait sans besoin la responsabilité de la commission à celle de la Chambre Syndicale. Le premier de ces organismes, assemblée composite, dont les membres n'étaient parfois mêlés que d'assez loin à la gestion des banques populaires, ne pouvait apporter de grands changements aux décisions qu'aurait prises le second, déjà contrôlé par le Ministère des Finances et chargé d'assurer le bon fonctionnement des institutions secourues. En fait, le rôle de la Commission tendit à se restreindre au profit de celui de la Chambre Syndicale. Celle-ci ne soumit d'abord à la première que celles des demandes qui lui paraissaient devoir être retenues. La commission ne connaissait donc ni les demandes refusées, ni le motif des refus. Cette pratique, manifestement contraire à l'article 16 du décret du 18 août 1929⁵, ne put être maintenue et la commission finit par examiner même les demandes rejetées par la Chambre Syndicale⁶. Sur un deuxième point, que les textes négligeaient

(5) Article 16 : « Le conseil syndical est tenu de soumettre à la commission instituée par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1929 les dossiers des demandes d'avances établis par les banques populaires conformément à l'article 14 du présent décret, ainsi que les résultats de l'enquête prévue à l'article 15 ».

(6) Pratiquement elle n'accorda que dans un seul cas une avance dont la Chambre Syndicale avait recommandé le refus.

de préciser expressément, la thèse de la Chambre Syndicale l'emporta : Il fut admis, après quelques flottements, que la répartition approuvée par la Commission n'avait pas un caractère définitif; la Chambre Syndicale n'était pas qualifiée pour majorer le montant des avances attribuées par la Commission à chacune des banques demandereses, mais, responsable du remboursement des avances, elle conservait le droit de diminuer les chiffres adoptés par la commission et de garder par devers elle, en les versant au fonds commun, les sommes non distribuées. Ces deux solutions étaient visiblement contradictoire : La Chambre Syndicale pouvait retenir pour le fonds commun une avance que, malgré son avis, la commission aurait cru bon d'accorder. L'usage suivi sur le deuxième point revenait donc à vider de toute signification l'article 16 du décret du 18 août 1929.

Une évolution insensible substituait ainsi à la méthode de la commission de répartition, celle de l'attribution des avances à un organe central chargé de les distribuer entre les établissements locaux : C'est comme à regret, après une expérience largement concluante, qu'une première étape avait été franchie par l'abolition du caractère décentralisé du crédit populaire. Toutefois l'organe central avait été envisagé simplement comme l'instrument du contrôle étroit que rendait indispensable l'ampleur des secours financiers accordés par l'Etat. Ceux-ci devant être octroyés, même après 1929, sous forme d'avances remboursables, la commission de répartition siégeant au Ministère des Finances et composée surtout de fonctionnaires parut au législateur plus qualifiée que la chambre syndicale pour régler, au nom des pouvoirs publics, le rythme des avances et de leur remboursement. Mais

l'étude des modalités de remboursement des avances révèle que, dans ce domaine également, les nécessités pratiques l'emportèrent sur l'application littérale des textes : Le système de l'avance remboursable, mal adapté aux besoins du crédit populaire, fut progressivement remplacé par celui de la dotation. Déjà amputée d'une partie de ses prérogatives au profit de la Chambre Syndicale, la commission de répartition, privée peu à peu de la matière même de son activité, avait cessé de vivre bien avant d'être implicitement supprimée par la loi du 13 août 1936.

§ 3. — *Les modalités de remboursement.*

Au point de vue des modalités de l'assistance financière, la période inaugurée par la loi du 13 août 1936 se décompose en deux phases : De 1929 à 1936, le régime appliqué est, en principe, celui de l'avance remboursable. A partir de 1936, une place importante est faite au régime de la dotation. En réalité cette loi a simplement pour but de régulariser une situation acquise depuis plusieurs années, de sorte qu'entre les deux phases considérées, l'opposition est moins tranchée au fond qu'en apparence.

La loi du 24 juillet 1929 prévoit pour les avances de l'Etat deux régimes distincts suivant qu'elles sont antérieures ou postérieures à sa promulgation : « Chaque année, la commission (de répartition) déterminera, au vu du rapport du commissaire du Gouvernement près la chambre syndicale, la somme que chaque banque populaire devra, dans l'année, rembourser sur le montant des avances qu'elle a reçues de l'Etat avant la promulga-

tion de la présente loi » ⁷. Quand aux avances à venir, dont le montant ne pouvait excéder le double du capital versé par les banques populaires et le quintuple du capital pour la Caisse Centrale ⁸ elles étaient attribuées pour cinq ans à la Chambre Syndicale, qui restait libre d'accorder aux banques populaires secourues telles modalités de remboursement qui lui paraîtraient opportunes, sous réserve d'obtenir de la commission de répartition le renouvellement des avances dont l'amortissement ne pourrait se réaliser dans ce délai de cinq ans ⁹.

Pour le passé comme pour l'avenir, les intérêts du Trésor pouvaient donc sembler parfaitement garantis. Ils ne l'étaient cependant que d'une manière très insuffisante. En ce qui concerne d'abord les avances antérieures à sa promulgation, la loi du 24 juillet 1929 prévoyait bien qu'elles seraient versées au fond commun dans le courant de l'année où la commission de répartition aurait décidé leur remboursement, mais elle négligeait de réglementer la deuxième phase de l'opération : la restitution au Trésor des avances récupérées par le fonds commun. L'article 13 de la loi se bornait, en effet, à prescrire que « les sommes ainsi remboursées (par les banques populaires seraient) versées au fonds commun administré par la Chambre Syndicale ». Fallait-il admettre que cette la-

(7) Article 13 de la loi du 24 juillet 1929.

(8) La loi du 27 mars 1934 (article 7) supprime le maximum exceptionnel en vigueur depuis 1921 pour la Caisse Centrale.

(9) L'article 19, alinéa 4, du décret du 18 août 1929 paraissait néanmoins réserver au Ministre des Finances la possibilité de fixer sinon aux banques populaires elles-mêmes, du moins à la Chambre Syndicale, un remboursement progressif, échelonné sur cinq ans. Ce texte, qui reproduisait littéralement celui du décret du 31 janvier 1918 (art. 8), n'était plus en harmonie avec la situation découlant de l'existence de la Chambre Syndicale. Le Ministre des Finances ne fit pas usage de la prérogative qu'il pouvait tirer de cette disposition; il se borna à l'application littérale de l'alinéa 1 du même article : « Les avances de l'Etat à la Chambre Syndicale sont remboursables dans un délai maximum de cinq ans ».

cune était comblée par l'article 7 de la même loi, aux termes duquel l'actif du fonds commun devait être affecté, notamment, au remboursement des avances de l'Etat ? Cette disposition, immédiatement consécutive à celles qui réglementaient l'attribution des avances postérieures à 1929, paraissait applicable seulement à ces dernières. Au contraire l'article 13, relatif aux avances antérieures à 1929 était compris parmi les « dispositions transitoires » et semblait ainsi former un tout distinct des dispositions permanentes, auxquelles ne le rattachait aucune référence expresse. A supposer même que l'on eût voulu compléter l'article 13 à l'aide de l'article 7, on n'eût atteint qu'un résultat incomplet, puisqu'aucune disposition, ni de la loi, ni du décret rendu pour son application, ne permettait de déterminer le délai dans lequel devait être effectuée la deuxième phase du remboursement.

En fait la Chambre Syndicale ne fut jamais sollicitée de rembourser les sommes qu'elles avaient récupérées sur les avances antérieures à 1929, qui se trouvèrent ainsi former le premier élément d'une dotation acquise à titre définitif au crédit populaire urbain et gérée par l'organe central de l'institution. Les remboursements ordonnés par la commission eurent simplement pour but d'alimenter le fonds commun de manière à dispenser l'Etat, dans une mesure correspondante, d'octroyer à la Chambre Syndicale de nouvelles avances.

Malgré les apparences, le recouvrement par le Trésor des sommes affectées aux banques populaires sur le produit futur des redevances de l'Institut d'émission n'était guère mieux assuré. La part des redevances réservée aux banques populaires servit en effet, d'abord dans une mesure importante, puis exclusivement, à garantir le rem-

boursement des avances reçues de l'Etat ou des emprunts contractés à la Caisse des Dépôts et Consignations. L'avance spéciale de 45 millions devait être remboursée par annuités de 4.500.000 francs au moins, exigibles à partir du 1^{er} janvier 1934. Faute à la Chambre Syndicale de pouvoir procéder à ces amortissements, les sommes nécessaires pour les compléter devaient être prises, par préciput, sur la part des redevances de la Banque de France affectées au crédit populaire. L'emprunt de 60 millions contracté le 26 novembre 1930 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations fut à son tour gagé par les redevances affectées au crédit populaire, à concurrence de 75 p. cent de leur produit annuel. Comme, d'autre part, la moitié du produit des redevances afférentes au deuxième semestre de 1929 et au premier semestre de 1930 avait été utilisée à l'amortissement de l'emprunt de 20 millions contracté par la Caisse Centrale¹⁰, les sommes qui restèrent disponibles pour être attribuées aux banques populaires par la procédure de la commission de répartition furent, dès l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 1929, passablement réduites. Cependant, de 1930 à 1933, le montant des redevances payées par la Banque de France subit une diminution sensible, qui coïncida avec un accroissement des besoins du crédit populaire urbain. Il devint bientôt manifeste que la Chambre Syndicale ne pourrait, avec le produit des redevances affectées aux banques populaires, poursuivre de front l'amortissement en quinze ans de l'avance de 45 millions et en dix ans de l'emprunt de 60 millions. La loi du 17 mars 1934 (article 10) décida que l'amortissement de l'avance de 45 millions, dont une première annuité de-

(10) Voir tableau 2.

venait exigible dans le courant de l'exercice, ne commencerait qu'après entier remboursement de l'emprunt de 60 millions. C'était donc, à l'avenir, non plus 75 p. cent mais la totalité de la part des redevances réservée aux banques populaires, qui devait servir au remboursement de l'emprunt, gagé désormais par les ressources d'abord affectées à l'avance de 45 millions.

— Quant à l'avance de 50 millions, accordée par la loi du 17 mars 1934, elle devait être remboursée grâce à la ressource nouvelle que constituait le prélèvement pré-ciputaire de deux millions distrait de la dotation du Crédit National Hôtelier¹¹. Toutefois, à partir de 1939, les banques populaires secourues à l'aide de cette avance devaient contribuer à son amortissement par un prélèvement de 25 p. cent sur le solde créditeur, avant toute répartition, de leur compte de profits et pertes.

Pendant une période assez longue, le produit des redevances allait ainsi être absorbé entièrement par le service des emprunts et le remboursement des avances spéciales. Par une voie détournée, le système de la dotation se trouvait donc substitué à celui de l'avance attribuée après avis de la Commission de répartition. C'était, en effet, une ressource acquise à titre définitif au crédit populaire que l'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations escomptaient à la Chambre Syndicale, le premier gratuitement, la seconde moyennant intérêt. Les textes relatifs aux avances spéciales ne laissent, à cet égard, aucun doute¹².

(11) Voir plus haut, p. 185.

(12) Le sort du produit des redevances affecté au remboursement de l'avance de 45 millions est réglé par l'article 14, al. 5 de la loi du 24 juillet 1929 : « Dans le cas où les remboursements annuels n'atteindraient pas la proportion fixée ci-dessus, le surplus serait prélevé par préciput sur les redevances de la Banque de France affectées aux banques populaires ». — Quant à l'avance de 50 millions, l'article 13 de la loi du 17 mars 1934 décide qu'elle sera remboursée à l'Etat,

De même les conventions passées entre la Caisse des Dépôts et Consignations, la Chambre Syndicale et le Ministre des Finances affectaient au remboursement des emprunts la part des redevances réservée aux banques populaires sans préciser si la Chambre Syndicale serait tenue de rembourser ultérieurement au Trésor les sommes qu'il aurait versées à la Caisse des Dépôts et Consignations¹³.

Sur l'ensemble du produit des redevances, il ne restait donc, en fait d'avances remboursables, que les sommes attribuées par la Commission de répartition de 1929 à 1933.

Echaffaudées un peu au hasard, sous l'empire des nécessités immédiates, les combinaisons financières auxquelles la loi du 17 mars 1934 avait apporté leurs derniers éléments présentaient certains défauts. Par la méthode des avances spéciales et des emprunts gagés par le produit des redevances, on aboutissait à utiliser en subventions, pour des montants toujours plus élevés, une ressource qui devait, en principe, alimenter des avances à moyen terme. Les intérêts du Trésor étaient d'autant plus malaisés à défendre que, si l'on excepte la disposition de l'ar-

d'une part, grâce au prélèvement préciputaire annuel de 2 millions de francs sur les redevances de la Banque de France visé à l'article 12 de la présente loi et, d'autre part, à partir de la cinquième année suivant celle de la promulgation de la présente loi, au moyen d'un prélèvement de 25 p. 100 que la Chambre Syndicale effectuera sur le solde créditeur, avant toute répartition, du compte de profits et peres des banques populaires ayant bénéficié des présentes dispositions.

(13) Ce procédé semble avoir été entaché d'illégalité : La part des redevances de la Banque de France affecté au crédit populaire urbain devait être employée exclusivement, sauf disposition légale contraire, en avances remboursables dans un délai de cinq ans, octroyées après avis de la commission de répartition. Il n'appartenait pas à l'Exécutif de changer l'affectation de ces ressources ni, à plus forte raison, de leur donner un emploi qui ressemblait fort à une aliénation. L'article 10 de la loi du 17 mars 1934, en ce qui concerne l'emprunt de 60 millions et l'article 2 du décret du 30 octobre 1935 en ce qui concerne l'emprunt de 100 millions mirent fin à ces situations irrégulières. — Une même remarque s'applique à l'emprunt de 20 millions contracté par la Caisse Centrale en 1928.

ticle 13 de la loi du 17 mars 1934, aucun effort financier n'était imposé aux établissements secourus, et que l'aliénation du produit futur des redevances avait eu lieu pour la plus forte part, sans l'assentiment préalable du législateur. — Pour autant, les besoins des banques populaires n'étaient pas entièrement satisfaits : De nouvelles ressources étaient indispensables pour permettre l'assainissement définitif du crédit populaire¹⁴. Du fait des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, la Chambre Syndicale supportait de lourdes charges d'intérêts. Enfin l'incertitude que le silence des textes laissait peser sur le sort des avances antérieures à la loi du 24 juillet 1929 était préjudiciable au crédit des banques populaires.

Ces difficultés furent résolues par la loi du 13 août 1936. Le texte de cette loi n'est cependant pas exempt d'obscurités. Après avoir annoncé, dans son premier alinéa, le règlement des avances consenties par l'Etat aux banques populaires et à leur Chambre Syndicale en exécution de toutes les lois antérieures, l'article premier¹⁵ ne s'occupe, dans les alinéas suivants, que des avances qui

(14) Déjà l'assemblée générale de la Chambre Syndicale du 11 juin 1932 adoptait à l'unanimité un vœu demandant que les avances accordées par l'Etat pour compenser les pertes passées fussent transformées en dotation, de manière que le produit des redevances ultérieures de l'Institut d'émission devint entièrement disponible pour les nouveaux besoins des banques populaires (Compte rendu, p. 41).

(15) Article premier. — Le remboursement des avances consenties par l'Etat aux banques populaires et à leur chambre syndicale en exécution des lois du 13 mars 1917, du 24 juillet 1929 et du 17 mars 1934 sera assuré dans les conditions suivantes :

Sur la proposition de la chambre syndicale des banques populaires et après avis du commissaire du Gouvernement, le Ministre des Finances pourra autoriser les banques populaires à cesser de faire figurer à leur bilan les avances qui leur ont été accordées. La Chambre syndicale deviendra comptable vis-à-vis de l'Etat du remboursement desdites avances.

Ce remboursement sera assuré par :

1° Le versement à l'Etat d'un prélèvement de 2 millions de francs

figuraient jusque là aux bilans des banques populaires. Les avances retenues par la Chambre Syndicale et versées au fonds commun seraient donc exceptées de ce règlement. Il en serait de même de la partie du produit des redevances affectée au remboursement des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ainsi que des prélèvements annuels de 2 millions exercés sur le produit des redevances de la Banque de France pour être affectés au remboursement de l'avance spéciale de 50 millions). Les sommes dont le remboursement devait s'effectuer dans les conditions fixées par la loi du 13 août 1936 se montaient, en conséquence, au 31 décembre 1936, à un total de quelque 209.693.900 francs, ainsi décomposé :

1. Avance spéciale prévue par la loi du		
24 juillet 1929	45.000.000 fr.	
2. Avance spéciale prévue par la loi du		
17 mars 1934	50.000.000 ¹⁶	
3. Produit des redevances de la Banque de		
France	»	
Sommes attribuées avant le 24-vii-1929 ...	104.460.900	
— après — ...	10.233.000	
		209.693.900 fr.

sur les redevances de la Banque de France prévues par l'article 13 de la loi du 17 mars 1934;

2° Le versement à l'Etat d'un prélèvement exercé par la Chambre Syndicale sur chaque banque populaire ayant bénéficié des dispositions du présent article et égal à 10 p. 100 des bénéfices nets réalisés par elle avant tout amortissement et toute répartition. Le total des prélèvements successifs ne pourra, pour chaque établissement intéressé, excéder le montant des avances qui lui ont été attribuées ».

(16) On pourrait se demander si une discrimination ne devrait pas être faite entre les sommes utilisées, sur ce fonds de dotation, en avances aux banques populaires des départements recouvrés, et celles investies en valeurs mobilières (Voir plus bas, p. 266). Mais il semble que le fonds de soutien doive, dans un délai plus ou moins rapproché, être entièrement investi en avances de réorganisation.

Les avances antérieures au 13 août 1936 devront être amorties d'une part au moyen du prélèvement de 2 millions sur les redevances de la Banque de France jusqu'à affecté au remboursement de l'avance spéciale de 50 millions, et d'autre part au moyen de contributions annuelles versées par les banques populaires et égales à 10 p. cent de leurs bénéfices nets, avant tout amortissement et toute répartition. Les banques populaires se voient donc imposer désormais une participation effective à l'amortissement de l'avance spéciale de 45 millions. Par ailleurs les remboursements qu'elles devront effectuer sur les avances reçues avant 1929 seront déterminés d'une manière automatique, et les prorogations qui étaient devenues la règle au cours des années antérieures sont ainsi exclues à l'avenir, sous réserve d'une nouvelle intervention législative. La Chambre Syndicale semble particulièrement touchée par les nouvelles prescriptions, les avances antérieures à 1929 devant être désormais remboursées directement à l'Etat. Cette aggravation des charges imposées au crédit populaire se trouve compensée moins par l'affectation nouvelle donnée au prélèvement de 2 millions sur les redevances de la Banque de France que par les modalités de remboursement assez avantageuses du prêt nouveau de 200 millions consenti à la Chambre Syndicale. Cette somme doit servir au remboursement de l'emprunt de 100 millions contracté auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, à l'apurement des bilans des banques populaires et à l'alimentation du fonds collectif de garantie géré par la Chambre Syndicale. La participation des banques populaires à l'amortissement de cette avance doit se limiter à un prélèvement annuel de 10 p. cent, exercé par la Chambre Syndicale sur les

bénéfices nets, avant tout amortissement et toute répartition, des établissements réorganisés soit au moyen du produit de l'emprunt de 100 millions, soit au moyen de l'avance nouvelle de 200 millions. Pour le surplus, l'amortissement du nouveau prêt sera assuré par le versement à l'Etat de la part des redevances de la Banque de France affectée aux banques populaires, y compris, lorsqu'il sera devenu disponible, le prélèvement de 2 millions affecté par l'article 1 de la loi au remboursement des avances antérieures à 1936. Mais l'emprunt de 100 millions, n'avait été utilisé que pour partie en avances de réorganisation. D'autre part les 100 millions restant ainsi disponibles ne seront pas absorbés intégralement par l'assainissement des banques populaires. Quelles que puissent être l'importance de leurs résultats financiers et la modicité du produit des redevances, la contribution des banques populaires au remboursement du nouveau prêt se trouve donc limitée à un maximum sans doute inférieur à 100 millions.

En fait elle paraît devoir être bien inférieure à ce maximum théorique. Les résultats obtenus par les banques populaires au cours des années récentes permettent de chiffrer à quel 2 millions au plus le produit annuel des prélèvements qui seraient exercés sur les bénéfices de ces établissements en application des articles 1 et 2 de la loi du 13 août 1936. D'autre part le revenu moyen des redevances affectées aux banques populaires depuis la loi de finances du 19 décembre 1926 ressort à près de 7 millions, non compris le prélèvement préceptaire de 2 millions réservé aux banques populaires par la loi du 17 mars 1934. En supposant que le produit de la double contribution de 10 p. cent demandée aux banques populaires doive s'imputer pour moitié aux avances anté-

rieures à la loi du 13 août 1936 et pour moitié aux avances attribuées en application de cette loi, les premières seraient amorties pour un tiers grâce aux redevances des banques populaires et pour les deux tiers grâce au prélèvement préciputaire de 2 millions. Quant aux secondes, leur remboursement serait assuré pour les sept huitièmes environ au moyen du produit des redevances de l'Institut d'émission. — Il est à remarquer que, dans l'hypothèse envisagée, le prêt nouveau de 200 millions serait amorti bien plus rapidement que les avances antérieures. Le législateur n'ayant prévu que la situation inverse¹⁷, les redevances de la Banque de France affectées au crédit populaires, à l'exception du prélèvement préciputaire de 2 millions, resteraient sans affectation.

Ces conjectures n'ont toutefois qu'une valeur indicative : Elles prennent pour bases des éléments essentiellement variables et peuvent être ruinées, en tout cas, par une nouvelle réforme que l'abondance des textes intervenus jusqu'ici et la longueur des délais d'application de la loi du 13 août 1936 ne rendent pas improbable.

SECTION 2.

LES BANQUES POPULAIRES, INSTRUMENTS DE RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'ÉTAT.

Le rôle assumé par les banques populaires en qualité d'organismes de répartition des deniers publics subit, au cours de la période récente, un double changement. Les résultats trop limités qu'elles avaient obtenus jusqu'à

(17) Loi du 13 août 1936, art. 2, al. 4 et 5.

1929 dans le domaine du crédit artisanal provoquèrent une réglementation nouvelle qui tend, sur certains points, à diminuer au profit d'autres institutions les fonctions qu'elles s'étaient vu attribuer, en cette matière, par la loi du 27 décembre 1923. — En revanche une nouvelle mission, de caractère transitoire, leur fut confiée à l'époque où s'achevait le déroulement des opérations effectuées en application de la loi du 24 octobre 1919 sur les prêts aux démobilisés.

§ 1. — *Le crédit artisanal.*

Les enseignements obtenus par l'application des premières lois sur le crédit artisanal servirent à étayer, au cours de la nouvelle période, une œuvre législative assez importante. Certaines réformes, tirant argument, semble-t-il, de l'indifférence montrée par un grand nombre de banques populaires pour le crédit artisanal, élargissent la compétence de certaines institutions voisines aux opérations jusque là réservées aux banques populaires. D'autres mesures, réalisées ou simplement projetées, tendent à mieux harmoniser la réglementation du crédit artisanal avec les besoins et les ressources de ses ressortissants.

La loi du 1^{er} mai 1929 permet aux sociétés coopératives d'artisans de constituer entre elles des « unions ayant pour but exclusif l'accomplissement de leurs opérations de crédit » et différentes, par conséquent, des unions agréées par le Ministre du Travail pour servir d'intermédiaires entre le fonds de dotation artisanal et les coopératives artisanales (article 4 de la loi du 27 décembre 1923) ou entre les artisans et les banques populaires (art. 5 de

la même loi) ¹⁸. Les unions du type nouveau, dites « unions de crédit », peuvent effectuer les mêmes opérations de crédit individuel que les banques populaires, soit à l'aide des avances de l'Etat, prélevées sur le fonds de dotation de l'artisanat, soit par leurs propres moyens. — D'autre part une loi du 17 mars 1931 abolit la restriction mise par le décret du 9 février 1921 ¹⁹ aux opérations effectuées par les caisses de crédit agricole avec les artisans ruraux. Ceux-ci pourront à l'avenir, sous réserve de répondre à la définition donnée de l'artisan rural par le décret du 9 février 1921, bénéficier non seulement d'avances à court et à moyen terme, mais également d'avances remboursables dans un délai maximum de 25 ans, destinées à couvrir les dépenses de premier établissement et garanties par une inscription hypothécaire ou un contrat d'assurance-décès.

Au deuxième groupe de mesures se rattachent le décret-loi du 30 octobre 1935, modifiant la loi du 27 décembre 1923, et le projet de loi déposé à la Chambre par le groupe parlementaire de défense artisanale le 29 décembre 1932, en vue de « faciliter aux artisans la constitution de sûretés en garantie des emprunts par eux contractés au titre du crédit artisanal, et (de) faciliter aux organismes prêteurs, la réalisation de ces sûretés en cas de défaillance des emprunteurs » — Le décret-loi du 30 octobre 1935, reprenant le texte d'un projet voté par la Chambre le 31 mars 1932, porte de 5 à 7 ans, la durée limite des prêts artisanaux individuels, et de 6 à 8 ans le délai dans lequel les organismes prêteurs sont tenus de rembourser au fonds de dotation de l'artisanat les avances reçues pour alimenter

(18) Voir plus haut, p. 71.

(19) Voir plus haut, p. 115.

ces opérations. Il prévoit en outre une modalité inédite de prêts artisanaux individuels. A l'aide d'avances prélevées sur le fonds de dotation de l'artisanat, les banques populaires et les unions de crédit pourront accorder des prêts d'un montant maximum de 7.500 francs, remboursables par mensualités échelonnées sur 15 mois au plus. Les deux catégories de prêts individuels diffèrent aux points de vue de leur durée, des modalités de remboursement — les premiers sont remboursables par annuités, les secondes par mensualités —, du montant maximum de chaque opération — fixé par la commission artisanale à 25.000 francs pour les premiers et par le décret-loi du 30 octobre 1935 à 7.500 francs pour les seconds, — de leur affectation — les premiers sont destinés à financer la constitution, l'aménagement, l'installation, la réfection totale ou partielle, la dotation en outillage de l'entreprise artisanale, les seconds doivent permettre à l'artisan de réaliser d'autres opérations, que la loi ne précise pas davantage. Sur tous les autres points, une même réglementation s'applique aux deux catégories d'avances. Dans les deux cas, les postulants doivent être propriétaires d'une entreprise n'excédant pas en importance les limites déterminées par la commission de répartition des avances siégeant au Ministère du Travail; ils doivent être affiliés à une coopérative artisanale et présentés par une union agréée; le taux d'intérêt est fixé par le contrat de prêt à un chiffre supérieur de 1 p. cent au moins au taux d'escompte de la Banque de France sans pouvoir dépasser le taux des avances de cet établissement; le produit net des opérations sert à la constitution d'un fonds de réserve destiné à garantir la créance de l'Etat et qui n'est acquis à l'établissement intermédiaire qu'après remboursement intégral de l'avance

reçue de l'Etat; les garanties fournies par l'artisan devront être en rapport avec l'importance du prêt et seront complétées — c'est là une innovation — par un « fonds spécial de remboursement constitué dans des conditions qui feront l'objet d'un décret rendu sur la proposition du Ministre du Travail et du Ministre des Finances » (Article 2, al. 3).

Le projet de loi déposé le 29 décembre 1932 sur le bureau de la Chambre doit permettre, d'après ses auteurs, de remédier à l'insuffisance des garanties présentées par l'artisan emprunteur. Trois catégories de sûretés sont prévues. Les éléments de l'entreprise artisanale, réunis en un « fonds artisanal », pourraient faire l'objet du fonds de commerce; la production de l'entreprise artisanale, entreposés dans les magasins d'une coopérative, pouvaient être remis en gage; enfin les créances de l'artisan, surtout de l'artisan travaillant à façon, pourraient être déléguées à ses bailleurs de fonds. D'autre part, une procédure spéciale accroîtrait la valeur de ces sûretés en permettant de les réaliser rapidement ²⁰.

La conséquence immédiate de ces différentes réformes, dans la mesure où elles sont devenues affectives, est de tendre à resserrer davantage le cloisonnement déjà très étroit dont souffrait le crédit populaire français, considéré dans son ensemble. Il est inévitable, d'abord que l'artisan rural, dès lors qu'il s'agira de financer une dépense d'installation, s'adresse de préférence à la caisse de crédit agricole de sa circonscription, où il obtiendra une avance à meilleur compte qu'à la banque populaire, et pour un délai bien plus long, moyennant des garanties de même nature. Quant aux investissements ne rentrant pas dans

(20) Voir, pour plus de détails, la thèse déjà citée de Michel DEBRÉ, p. 264 ss.

la catégorie des dépenses d'installation de l'artisan rural, la banque populaire ne pourra les financer que dans la mesure où s'écartera spontanément une concurrence vis-à-vis de laquelle elle est désarmée. Pour bénéficier des prêts à moyen terme effectués par les banques populaires, les artisans doivent en effet recourir à l'entremise d'une union de coopératives agréée pour ce service par le Ministre du Travail. Or, bien qu'étant différentes des unions de crédit, les unions agréées sont, en fait, constituées par les soins de groupements artisanaux communs. Pour peu que ces formations corporatives du degré supérieur aient en vue d'évincer les banques populaires du domaine artisanal — et tel paraît bien être l'ambition du groupement le plus important, la Confédération Générale de l'Artisanat Français ²¹ — il leur suffira d'orienter vers les unions de crédit, par l'intermédiaire des unions agréées, les emprunteurs solvables, et de n'abandonner aux banques populaires que les risques de mauvaise qualité.

D'un point de vue général, le résultat de la législation en vigueur est de pousser au développement d'organismes de crédit spécialisés, tout en conservant, pour une même catégorie d'opérations, une pluralité d'organismes indépendants les uns des autres. La spécialisation des unions de crédit doit nécessairement les vouer à rester des organismes chétifs. Il n'est pas inutile, à cet égard, de rappeler l'échec de la tentative faite en Allemagne à la fin du XIX^e siècle pour créer des banques artisanales. Bien qu'elle fussent intégrées à une organisation corporative assez rigoureuse ²², soutenues par les puissants moyens financiers de la Caisse Centrale Prussienne et favorisées par la prospé-

(21) Voir Thèse Michel DEBRÉ, p. 250.

(22) Cf. DARY. « L'artisanat en Alsace », Thèse Paris, 1927.

rité générale d'avant-guerre, les banques artisanales durent renoncer en peu de temps à leur spécialisation originelle et finalement s'unir aux banques populaires de la Fédération Schulze-Delitzsch ²³.

— Cependant la compétence des unions de crédit ne supprime pas celle des autres institutions de crédit artisanal. Il est donc à redouter qu'il ne se produise des superpositions de crédits, un même artisan pouvant solliciter à tour de rôle chacun des établissements du crédit artisanal de sa circonscription, qui pourront tous accorder leur concours, à l'insu les uns des autres. A moins que ces institutions ne réussissent à mettre sur pied un système d'informations réciproques — et leur concurrence, souvent très âpre, ne les prédispose guère à de telles réalisations —, on doit escompter tout au moins qu'il se produira un resserrement du crédit artisanal très préjudiciable à ses ressortissants. Pour échapper au risque des superpositions de crédits, les institutions en présence seront amenées à n'admettre que des sûretés réelles d'une valeur stable et d'un contrôle facile, et à repousser systématiquement les garanties personnelles.

Au point de vue plus restreint des banques populaires, on remarquera qu'elles sont théoriquement aussi désavantagées que possible par la nouvelle législation. Leur clientèle artisanale se trouve démembrée au profit des institutions concurrentes. Le crédit agricole leur enlève les artisans ruraux, généralement les plus solvables; rien, sinon le danger de mettre à profit les facilités offertes par la loi du 1^{er} mai 1929, n'empêche les unions de crédit d'accaparer à leur tour les meilleurs éléments de l'artisanat urbain.

(23) Voir plus haut, p. 28, note 32.

Il faut noter, cependant, que les dangers créés par la nouvelle réglementation du crédit artisanal peuvent être limités en pratique.

Si les formations corporatives d'artisans se bornent à établir des unions de crédit dans les départements où les banques populaires négligent le crédit artisanal ²⁴, le risque des superpositions de crédit, à défaut de celui de la spécialisation pourra être limité.

§ 2. — *La loi du 19 août 1936 sur l'aide temporaire aux entreprises commerciales, industrielles et agricoles.*

Depuis 1931, plusieurs projets de lois avaient été élaborés, quelquefois sur l'initiative des banques populaires elles-mêmes ²⁵ pour organiser l'intervention de l'Etat en faveur des petits et moyens commerçants et industriels éprouvés par la crise. En particulier, un projet de loi signé, en mars 1932, par M. Flandin, Ministre des Finances et M. Rollin, Ministre du Commerce, réglementait l'attribution, aux petits commerçants et industriels, d'avances à moyen terme financées par des prêts obtenus de la Caisse des Dépôts et Consignations avec la garantie partielle des Chambres de Commerce. De crainte de fausser le fonctionnement des banques populaires, organismes de crédit à court terme, on avait renoncé à les utiliser pour la réalisation de ces avances. Les Chambres de Commerce devaient former, dans leurs circonscriptions respectives, des comités chargés de centraliser les demandes de crédits et

(24) Telles paraissent être les intentions de l'Union de l'Artisanat Français, groupement rival de la Confédération Générale de l'Artisanat Français. Voir thèse Michel DEBRÉ, déjà citée, p. 250.

(25) Assemblée Générale de la Chambre Syndicale des Banques Populaires du 11 juin 1932, Compte rendu, p. 23.

de transmettre celles qui leur paraîtraient devoir être retenues à une Commission centrale instituée à la diligence des Ministres du Commerce et du Ministre des Finances et chargée de statuer définitivement sur l'octroi des prêts. — Ce projet ne fut pas déposé sur le bureau des Chambres.

A la fin de la même législature, fut présenté par M. Piquemal un projet que reprirent, au cours de la législature suivante, MM. Tasso, Déat, Jardel et leurs collègues du groupe socialiste. Cette proposition, déposée le 7 juin 1932 sur le bureau de la Chambre, tendait à la création d'une Caisse Nationale de Crédit commercial, industriel et artisanal pourvu d'une dotation de 500 millions de francs, alimentée au moyen des fonds déposés par les caisses d'épargne à la Caisse des Dépôts et Consignations. Par l'intermédiaire d'organismes installés au chef-lieu de chaque arrondissement, cette Caisse Nationale aurait attribué aux petits commerçants, industriels et artisans des avances dont chacune n'aurait pu excéder un montant de 100.000 francs et une durée de dix ans. Sur l'intervention de la Chambre Syndicale des Banques Populaires²⁶, ce projet fut entièrement transformé par son **rapporteur** à la Commission du commerce de la Chambre, M. R. Dommange : Les sommes prêtées par la Caisse des Dépôts et Consignations devaient être mises à la disposition de la Chambre Syndicale des Banques Populaires, qui en aurait assuré la répartition par l'intermédiaire de ses adhérentes, en déterminant elle-même les modalités des avances.

— Bien qu'adopté sous cette forme par la commission du commerce de la Chambre, ce projet n'aboutit pratiquement à aucun résultat.

(26) Assemblée Générale de la Chambre Syndicale des Banques Populaires du 27 mai 1933, Compte rendu, p. 32 et 33.

La loi du 19 août 1936 eut une portée sensiblement différente de celle de ces premiers projets. Les auteurs de cette loi se proposaient simplement d'aider les entreprises industrielles, commerciales et agricoles à surmonter les difficultés transitoires qui devaient naître pour elles de l'application des lois sociales des 20, 21 et 24 mai 1936 et des accords intervenus à la même époque entre les groupements patronaux et ouvriers sous le nom d'« Accords Matignon ». — Au point de vue de sa sphère d'application, la loi du 19 août 1936 est, en revanche, d'une portée plus large que les textes antérieurs puisque ses avantages sont accessibles à toutes catégories d'entreprises, quelle que soit leur importance.

En vertu de cette loi, pour l'application de laquelle fut rendu un décret en date du 26 août 1936, il fut institué, auprès des succursales de la Banque de France, des Comités Départementaux de prêts, dont la présidence fut confiée au Trésorier-Payeur général du département²⁷, et qui revevaient les demandes d'avances formulées par les intéressés. Celles de ces demandes qui portaient un montant supérieur à 100.000 francs devaient être adressés par les Comités Départementaux à un Comité central²⁸ ins-

(27) Ces Comités comprenaient 7 autres membres, à savoir : Le Directeur de la succursale de la Banque de France, un Inspecteur du Travail, le Directeur des Contributions Indirectes, un représentant des Chambres de Commerce, un représentant des Tribunaux de Commerce, un représentant de la Chambre d'Agriculture, un représentant des comités artisanaux — ou leurs délégués.

(28) Ce Comité, chargé en outre de statuer sur les appels formés contre les décisions des Comités Départementaux par les Trésoriers Payeurs Généraux au nom du Trésor et par les représentants du commerce, de l'industrie, de l'agriculteur ou de l'artisanat au nom des demandeurs, réunissait les membres suivants : Le Secrétaire Général du Conseil National Economique ou son représentant; deux représentants du Ministère de l'Economie Nationale, deux représentants du Ministère des Finances, un représentant du Ministère du Travail, un représentant du Ministère de l'Agriculture, un représentant de la Chambre Syndicale des Banques Populaires, un représentant de la Conférence Générale des Présidents de Tribunaux de Commerce, le Président de l'Assemblée

titué au siège central de la Banque de France et présidé par le gouverneur de la Banque de France ou son représentant. Les demandes acceptées par les Comités Départementaux ou le Comité central étaient transmises aux banques populaires qui accordaient alors aux demandeurs de leurs circonscriptions respectives des avances à trois mois, renouvelables deux fois. Le taux de ces avances était égal au taux d'escompte de la Banque de France majoré d'une commission de 0,20 p. cent destinée à couvrir les frais des banques populaires. Les avances ainsi attribuées donnaient lieu à la création de billets souscrits par les emprunteurs à l'ordre des banques populaires et admis au réescompte de la Banque de France après endossement par la Caisse Centrale. Le Ministre des Finances était autorisé à garantir à la Banque de France, ainsi qu'aux banques populaires et à leur Caisse Centrale, la bonne fin de ces opérations, à concurrence d'un montant global de 3 milliards de francs. (Article 15 de la loi et article 22 du décret). Des conventions passées entre l'Etat, la Banque de France et la Chambre Syndicale des banques populaires déterminaient les conditions dans lesquelles les prêts non remboursés à l'échéance donneraient lieu soit à prise de sûreté, soit à poursuites à fins de recouvrement (Article 8 de la loi). Lorsque les avances non remboursées n'auraient pu être consolidées ou récupérées dans un délai de neuf mois, elles devaient être inscrites en dépenses au budget de l'exercice en cours (Article 16 de la loi). Le chiffre maximum de chaque avance était fixé au montant

des Présidents de Chambres de Commerce ou son représentant, un représentant de la Confédération Générale de l'Artisanat Français, le Président de l'Assemblée des Présidents des Chambres d'Agriculture de France, ou son représentant, le Président du Comité National des Conseillers du Commerce Extérieur de la France ou son représentant.

des charges supplémentaires imposées aux emprunteurs pendant le deuxième semestre 1936 et ne pouvait excéder en aucun cas 12 p. cent du chiffre des salaires payés entre le 1^{er} juillet 1935 et le 30 juin 1936.

Toutefois une première tranche seulement devait être mise immédiatement en paiement, qui donnait satisfaction à une fraction de chaque demande égale à 6 p. cent des salaires payés par l'emprunteur entre le 9 juillet 1935 et le 30 juin 1936. Toutes les demandes recevables une fois satisfaites sur cette base, des avances additionnelles pouvaient être consenties.

Suivant le même mécanisme, des prêts spéciaux furent octroyés, en outre, aux entreprises travaillant normalement pour les marchés étrangers ou coloniaux, dans la limite de 3 p. cent de la valeur des produits demi-finis et de 5 p. cent de celle des produits finis qu'elles avaient exportés du 1^{er} juillet 1935 au 30 juin 1936. Après avis favorable du Comité central, ces limites pouvaient être portés respectivement à 6 et à 10 p. cent pour les entreprises dont les exportations entreraient pour une proportion de 35 p. cent environ dans leur chiffre d'affaires global ²⁹. Le Ministre des Finances était autorisé à garantir, à concurrence de 500 millions de francs, la bonne fin des opérations effectuées conformément à ces prescriptions. D'autre part, dans la limite globale de 6 millions de francs, il pouvait consentir aux bénéficiaires de ces prêts des bonifications d'intérêt égales à la différence entre le taux d'escompte de la Banque de France et 0,5 p. cent.

(29) Il n'était pas tenu compte des produits qui, à la date de la promulgation, avaient fait l'objet de mesures spéciales de la part des pouvoirs publics, de ceux dont le prix était contrôlé par des ententes nationales ou internationales, de ceux qui provenaient d'entrepôts de douanes ou qui avaient été introduits en franchise de droits de douane et réexportés en l'état.

SECTION 3.

LE CONTROLE.

Jusqu'à 1939, le Ministre des Finances et le Ministre du Commerce se partagèrent les prérogatives du contrôle étatique. La loi du 24 juillet 1929 avait simplement dévolu au Ministre des Finances « l'attribution des avances à la Chambre Syndicale des banques populaires et le contrôle de la gestion de ces établissements » (article 1). Le Ministre du Commerce de son côté, continuait à surveiller l'action économique des banques populaires, organismes créés pour venir en aide au commerce et à l'industrie : la loi du 24 juillet 1929 n'avait pas abrogé, en effet, la loi du 7 août 1920 d'après laquelle « l'usage comme titre ou qualificatif, des mots « banque populaire » (était) interdit, notamment dans les prospectus, réclames, lettres, etc... à toute entreprise qui n'(aurait) pas été autorisée par décision du Ministre du Commerce, prise après avis de la Commission de répartition des avances », et le décret du 18 août 1929 précisait que la Chambre Syndicale ne pourrait provoquer qu'avec l'agrément du Ministre du Commerce la création d'une nouvelle banque populaire, la suppression ou la radiation d'une banque existante ³⁰. Le Ministre du Commerce restait ainsi chargé d'organiser la répartition territoriale des banques populaires et d'approuver leurs statuts ainsi que les modifications qu'elles désiraient y apporter. — Le contrôle de l'Etat sur les organes centraux était lui aussi exercé simultanément par ces deux départements ministériels. La loi du 24 juillet 1929 instituait auprès de la

(30) Article 6, al. 4 et 5; article 7, al. 5.

Chambre Syndicale des banques populaires un commissaire du gouvernement nommé par décret contresigné par le Ministre des Finances et le Ministre du Commerce (article 8). Les statuts et le règlement intérieur de la Chambre Syndicale devaient être soumis à l'approbation de ces deux ministres et la nomination du président du Conseil syndical était subordonnée à leur agrément. Mais comme la loi du 24 juillet 1929 avait, d'autre part, négligé d'apporter la moindre précision sur le statut de la Caisse Centrale, celle-ci conservait son propre commissaire du gouvernement, nommé par arrêté du Ministre du Commerce.

Ce démembrement des attributions du contrôle étatique ne put être maintenu bien longtemps : La distinction établie entre le contrôle de la gestion et la surveillance de l'activité économique des banques populaires, parut, à l'expérience, une simple vue de l'esprit, la répartition territoriale et le régime statutaire des banques populaires ayant une répercussion immédiate sur la gestion de ces établissements. Quant à la Caisse Centrale, elle allait devenir, en vertu de la loi du 17 mars 1934, l'instrument d'exécution de la Chambre Syndicale, ce qui impliquait en premier lieu la simplification du contrôle exercé par l'Etat sur ces organismes. Les attributions du service du crédit dépendant du Ministère du Commerce furent transférées, pour la plupart, à d'autres départements ministériels par une loi spéciale du 17 mars 1934³¹. Le Ministre des Finances était désormais seul compétent en matière d'« organisation

(31) Loi du 17 mars 1934 ayant pour objet de transférer au Ministère des Finances et au Ministère du Travail des attributions du service du crédit. (J. O. du 18 mars 1934). On distinguera de ce texte la loi du 17 mars 1934, modifiant et complétant la loi du 24 juillet 1929 sur l'organisation du crédit au petit et moyen commerce et à la petite et moyenne industrie. (J. O. du 20 mars 1934).

du crédit au commerce et à l'industrie (sociétés de caution mutuelle, banques populaires, etc...) » (article 1). — Le contrôle de l'Etat sur les banques populaires fut renforcé, en dernier lieu, par la loi du 13 août 1936 et le décret du 21 décembre 1936, rendu pour son application.

Jusqu'à 1929, le contrôle de l'Etat s'exerçait sur l'organe central de la même manière que sur les établissements locaux, si on fait abstraction du commissaire du gouvernement dont s'était munie la Caisse Centrale en dehors de toute prescription légale. La loi du 24 juillet 1929 avait prévu pour les organes centraux un système de surveillance distinct. Avec la loi du 13 août 1936, cette spécialisation est fortement atténuée, mais, à l'inverse du procédé utilisé pendant la première période, c'est aux établissements locaux que se trouve étendu le système de contrôle destiné primitivement aux seuls organes centraux.

L'organisation du contrôle des établissements locaux ne fut pas sensiblement modifiée par la loi du 24 juillet 1929. La pratique qui avait limité au domaine fiscal les investigations des agents de l'enregistrement fut ratifiée par le décret du 18 août 1929 (article 25). Au contraire, le rôle de l'Inspection des Finances est défini par ce décret d'une manière plus ferme que ne l'avait fait le décret du 3 mars 1920. Désormais « les banques populaires et leur chambre syndicale sont soumis sans restriction aux vérifications de l'inspection générale des finances » (article 26). L'article 8 de la loi du 13 août 1936 introduit une innovation remarquable en prescrivant que les directeurs des succursales de la Banque de France ou leurs représentants seront appelés à siéger, avec voix consultative, aux conseils d'administration des banques populaires de leurs ressorts

respectifs. Enfin certaines décisions concernant les établissements locaux sont subordonnées à l'approbation du Ministre des Finances qui peut, de cette manière, exercer directement son action sur ces organismes. Il en est ainsi de la création, de la suppression par voie de fusion ou de liquidation amiable, de la radiation des banques populaires et de toutes modifications à introduire dans leurs statuts.

L'instrument principal du contrôle de l'Etat est le commissaire du gouvernement créé par la loi du 24 juillet 1929. Son rôle se bornait initialement à surveiller l'activité des banques populaires par le moyen de leur organisme syndical. Prenant part à toutes les délibérations du conseil syndical et du Comité de direction et tenu au courant de toutes les décisions de la Chambre Syndicale, il pouvait par cette voie, imprimer ses directives aux banques populaires; il utilisait, pour exercer son contrôle, les rapports établis par les inspecteurs de la Chambre Syndicale; il pouvait d'ailleurs prescrire à la Chambre Syndicale de faire procéder à toutes vérifications qu'il jugerait utiles de la comptabilité et des opérations des banques populaires. Les prérogatives du commissaire du Gouvernement furent notablement élargies par la loi du 13 août 1936 et le décret du 21 décembre 1936. Il prend le titre de commissaire du gouvernement près le Crédit populaire de France. Son action s'exerce désormais sans intermédiaire sur la Caisse Centrale et sur les établissements locaux. A toutes ses attributions antérieures s'ajoute le droit d'assister à toutes les délibérations des assemblées générales et des conseils d'administration de la Caisse Centrale et des banques populaires ainsi qu'à toutes les réunions où sont prises des décisions engageant les banques populaires et leurs organes centraux.

« Il peut, si la nécessité lui en apparaît, provoquer une séance spéciale de ces réunions... Il peut se faire communiquer, personnellement ou par mandataire, l'état des caisses ainsi que tous documents et correspondances relatifs à la gestion des banques populaires et de leurs organes centraux » (article 21 du décret). Pour exercer sa surveillance dans ces conditions, sans utiliser le personnel de l'institution contrôlée, le commissaire du gouvernement, peut se faire représenter, auprès de chaque banque populaire, par le Trésorier-Payeur général du département. Toutefois il remplit personnellement ses fonctions dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise. — Cependant, le contrôle exercé par le commissaire du gouvernement sur les organes centraux eux-mêmes est rendu plus étroit. Ce fonctionnaire fait partie de la commission de contrôle chargée par l'article 19 du décret d'examiner à la fin de chaque exercice le compte administratif de la Chambre Syndicale. D'autre part la disposition de l'article 22 du décret du 18 août 1929 prescrivant que les inspecteurs de la Chambre Syndicale ne peuvent être révoqués sans l'assentiment du commissaire du gouvernement est rendue applicable au personnel directeur des organes centraux du crédit populaire et aux chefs de service de la Chambre Syndicale (article 22 du décret du 21 décembre 1936).

— L'article 6 du décret complète l'emprise de l'Etat en soumettant à l'agrément du Ministre des Finances la nomination du Président de la Chambre Syndicale, auquel reviennent de droit les fonctions du Président du Conseil d'administration de la Caisse Centrale. La Caisse Centrale, elle-même banque populaire, est d'ailleurs sujette aux vérifications de l'Inspection des Finances.

Deux tendances essentielles apparaissent dans la nouvelle organisation du contrôle étatique. On relève d'abord que les différents intérêts engagés dans la gestion des banques populaires sont sauvegardés par des organes de contrôle plus rigoureusement spécialisés qu'avant 1929. Le contrôle de l'Etat s'exerce par des instruments différents de ceux de la Chambre Syndicale. Si la révocation des inspecteurs de la Chambre Syndicale est subordonnée à l'agrément du commissaire du gouvernement, cette prescription n'a pour but que d'assurer l'indépendance de ces agents à l'égard des établissements soumis à leurs vérifications. La surveillance exercée par le commissaire du gouvernement se base, en grande partie sur les rapports établis par l'inspection de la Chambre Syndicale, mais ces renseignements sont recoupés et complétés par ceux que fournissent les investigations de l'Inspection des Finances et du commissaire du gouvernement lui-même ou de ses représentants. A leur tour les instruments du contrôle de l'Etat sont différenciés dans une certaine mesure : Les intérêts du fisc sont confiés aux agents de l'enregistrement. La bonne utilisation et le remboursement des deniers publics sont assurés par les instruments traditionnels du contrôle *a posteriori* : la Cour des Comptes et l'Inspection des Finances, et par des organes spéciaux, disposant de moyens d'information propres : le commissaire du gouvernement, représenté par les Trésoriers-Payeurs généraux et chargé de maintenir une liaison permanente entre les services du Ministère des Finances et l'institution subventionnée. Enfin le concours demandé aux directeurs des succursales de la Banque de France doit garantir principalement l'efficacité économique des banques populaires en resserrant encore davantage la collaboration de ces établissements avec l'Institut d'émission.

Les modifications récentes apportées au contrôle étatique semblent révéler en second lieu, un souci moins vif qu'en 1929 de dégager la responsabilité de l'Etat en tenant ses agents rigoureusement à l'écart de la gestion des banques populaires. Au cours de la première période, la responsabilité des pouvoirs publics avait été quelquefois accrue sans besoin par la substitution de leurs représentants à ceux des actionnaires. Mais comme l'Etat ne pourrait, le cas échéant, se soustraire aux défaillances qui mettraient en danger la vie de l'institution, il serait dangereux pour lui de simplifier son contrôle à l'excès, sous prétexte de tenir en haleine l'effort des coopérateurs. Aussi peut-on noter, dans la législation de 1936, un certain retour sur la réserve montrée par le législateur de 1929 : Il a semblé que les intérêts de l'Etat seraient sauvegardés dans les meilleures conditions par un contrôle aussi pénétrant que possible, qui viendrait doubler, pour remédier à ses insuffisances éventuelles, chacun des organes du crédit populaire. Cette méthode implique une collaboration assez étroite des autorités chargées du contrôle et des établissements contrôlés. Il est significatif que l'article 21 du décret du 21 décembre 1936, détaillant les prérogatives du commissaire du Gouvernement, ne reproduise pas l'interdiction faite à ce fonctionnaire, par l'article 21 du décret du 18 août 1929, de « s'immiscer dans la direction ni la gestion de la Chambre Syndicale et des banques populaires ». L'écueil d'une telle collaboration réside dans l'inégalité des partenaires qu'elle réunit, les uns étant incités à l'inertie et les autres exposés à se voir chargés des obligations les plus lourdes.

TITRE II

« LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE DU CREDIT POPULAIRE PENDANT LA SECONDE PERIODE » (1929-1937).

Le fonctionnement du crédit populaire est entièrement dominé, pendant la période récente, par l'action des organes centraux. Leur œuvre d'assainissement financier consolida la structure de l'appareil local et la réforme des méthodes réalisée par leurs soins fut le point de départ du redressement de l'activité des banques populaires. Pour leurs opérations courantes, ces établissements restent strictement subordonnés aux directives et à la surveillance centrales.

CHAPITRE I.

Les organes centraux.

SECTION 1.

LA STRUCTURE DES ORGANES CENTRAUX.

S'agissant de l'organisation centrale du crédit populaire, la loi du 24 juillet 1929 se bornait à créer la Chambre Syndicale, dont elle définissait le rôle sans modifier en conséquence celui de la Caisse Centrale jusqu'à investie, en principe, de la fonction syndicale et de la fonction bancaire, et sans préciser quels seraient les rapports réciproques des deux établissements. Il résultait de ce laconisme législatif une incertitude touchant certaines attributions qui n'étaient expressément réservées ni à la Chambre Syndicale, ni à la Caisse Centrale. On pouvait bien admettre que la Caisse Centrale avait été implicitement dessaisie, par la loi du 24 juillet 1929, de ses fonctions syndicales. Mais ne devait-il pas en être de même d'une partie de ses attributions proprement bancaires ? La Chambre Syndicale étant chargée d'accorder aux banques populaires des avances de trésorerie, grâce aux ressources du fonds commun¹. Devait-elle effectuer, désormais, toutes les opérations qui avaient pour résultat de

(1) Loi du 24 juillet 1929, article 3, 4°; article 7, 3°.

rendre les banques populaires débitrices de leurs organes centraux ? On pouvait considérer, pourtant, qu'il était dans les attributions logiques de la Caisse Centrale de consentir des facilités temporaires à ses adhérentes, en remploi partiel de ses disponibilités à court terme. Il était d'autant plus difficile à la Caisse Centrale de restreindre ses opérations actives au seul domaine de l'escompte que l'assainissement des banques populaires allait libérer et rendre disponibles pour une nouvelle utilisation les avances reçues de l'Etat par cet organisme. Au surplus les intérêts prélevés par la Caisse Centrale sur les comptes débiteurs des banques populaires étaient indispensables à l'équilibre de son exploitation; la suppression de ce revenu n'aurait pu se réaliser sans une majoration correspondante du prix des autres services; or le défaut de discipline corporative des banques populaires et l'impossibilité, pour la Caisse Centrale d'exercer sur elles la moindre contrainte ne permettaient pas d'envisager cette mesure. La Caisse Centrale continua donc, après 1929, à fournir des facilités de trésorerie à ses sociétaires. Mais bientôt ces opérations firent naître des difficultés considérables. Le service du contrôle étant rattaché à la Chambre Syndicale, il était aussi difficile à la Caisse Centrale de s'éclairer à l'avance sur la valeur des garanties offertes que de vérifier l'affectation des sommes prêtées. Et, comme elle ne disposait d'aucune autorité reconnue par la loi, il lui fallait subir, sans défense, l'immobilisation de ses crédits. En peu de temps, ces infériorités devinrent très sensibles : Non seulement les avances accordées par l'organe bancaire étaient remboursées plus irrégulièrement que les prêts de la Chambre Syndicale, mais les « débits clandestins », nés à l'occasion des services de banque rendus par

la Caisse Centrale à ses sociétaires absorbaient une proportion croissante de ses ressources². Cependant les demandes de retraits massives qu'elle devait satisfaire à certaines échéances rappelaient le besoin absolu, pour cette institution limitée à une clientèle de banques, de maintenir disponible le montant intégral de ses exigibilités. Pour prévenir de nouvelles complications, il était urgent de réglementer les rapports réciproques des organes centraux et de réviser leurs attributions. Ces réformes furent amorcées par la loi du 17 mars 1934, aux termes de laquelle la Caisse Centrale devenait « un organisme central bancaire fonctionnant sous la direction de la Chambre Syndicale » (article 14). La loi du 13 août 1936 et le décret du 21 décembre 1936, qui codifie l'essentiel des dispositions antérieures compatibles avec cette loi, donnent à ces organismes leur statut définitif.

Ces textes, à leur tour, sont précisés par les statuts de la Caisse Centrale et le règlement intérieur de la Chambre Syndicale, qui sont soumis à l'approbation du Ministre des Finances.

La Chambre Syndicale des banques populaires est constituée sous la forme d'une association déclarée régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle a pour objet de représenter collectivement les banques populaires, de les contrôler, d'administrer le fonds collectif de garantie et les sommes utilisées en vue de la réorganisation des banques populaires conformément aux dispositions de la loi du 13 août 1936.

Les banques populaires affiliées à la Chambre Syndicale se réunissent chaque année en une assemblée générale

(2) Les résolutions prises par l'assemblée plénière du 3 décembre 1928 (voir plus haut, p. 163) semblent n'avoir reçu, en cette matière, qu'une application très limitée.

rale où chacune est représentée par son président ou un membre de son conseil d'administration. Cette assemblée, qui prend ses décisions à la majorité des membres présents, n'a que des pouvoirs assez réduits : Elle procède à l'élection du conseil syndical; mais celui-ci n'est pas tenu de choisir son président parmi ses propres membres. La nomination du président du conseil syndical reste, dans tous les cas, soumise à l'approbation du Ministre des Finances. Le conseil syndical présente à l'approbation de l'assemblée un compte-rendu de l'exercice écoulé et un compte-rendu financier; mais ces documents, que la Chambre Syndicale n'est pas tenue de communiquer à ses adhérentes avant la réunion de l'Assemblée, ne contiennent que des renseignements assez restreints : Le compte-rendu financier, notamment, se borne à retracer les mouvements du compte d'exploitation de la Chambre Syndicale, et n'apporte aucune précision directe sur la nature et l'affectation des ressources de cet organisme. Les questions d'intérêt corporatif sont, depuis 1933, discutées au cours d'une Réunion Plénière des banques populaires, dirigée par le président de la Chambre Syndicale.

Les attributions de la Chambre Syndicale sont exercés par le conseil syndical ou par les organes émanés de son sein. Le bureau du conseil syndical, nommé chaque année par les membres du conseil, à l'issue de l'assemblée générale, comprend un président, trois vice-présidents et un secrétaire. Le conseil syndical, comprenant dix à quinze membres, se réunit au moins une fois par trimestre. Il ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres assistent à la séance. Il prend ses décisions à la majorité des membres présents; une majorité des deux tiers des membres présents est toute-

fois exigée pour les résolutions décidant la création d'une nouvelle banque, la suppression d'une banque existante, la liquidation amiable d'une banque et l'allocation de subsides destinés à faciliter cette liquidation. C'est également au conseil syndical qu'il incombe de ratifier l'élection des présidents et vice-présidents ainsi que la nomination des administrateurs-délégués et des directeurs des banques populaires, de fixer le taux maximum des intérêts créditeurs alloués par les banques populaires à leurs déposants, d'arrêter et de réviser le règlement intérieur de la Chambre Syndicale, de fixer le montant de la participation annuelle des banques populaires et de la Caisse Centrale aux dépenses entraînées par le fonctionnement de la Chambre Syndicale.

— Dans l'intervalle de ses réunions, le Conseil syndical peut déléguer ses pouvoirs à un comité de direction composé de trois membres au moins et de cinq au plus, qu'il choisit chaque année parmi ses membres après l'élection de son bureau. Le président du conseil syndical est de droit président du comité de direction. Pour être valables, les décisions du comité doivent réunir les mêmes conditions du quorum et de majorité que celles du conseil syndical.

A l'issue de l'assemblée générale annuelle, le conseil syndical désigne également trois de ses membres au moins et cinq au plus pour former le conseil central de crédit au visa préalable duquel les banques populaires sont tenues de soumettre les crédits qu'elles se proposent de consentir lorsqu'ils dépassent, en durée ou en importance, les limites fixées par le conseil syndical pour chacune d'elles. Le conseil central de crédit autorise également les crédits accordés par les banques populaires aux

membres de leur conseil d'administration ou aux membres du conseil d'administration d'un autre établissement de crédit populaire. Il administre enfin toutes les ressources de la Chambre Syndicale : Le conseil syndical, auquel la loi du 24 juillet 1929 confiait la gestion du fonds commun, n'est plus chargé, en matière financière, que d'établir chaque année un état de prévision des recettes et des dépenses de la Chambre Syndicale et d'autoriser l'allocation de subsides destinés à faciliter la liquidation d'une banque populaire (décret du 21 décembre 1936, article 6, al. 12, article 8, 42). Le compte administratif de la Chambre Syndicale est d'ailleurs soumis, chaque année, à l'examen d'une commission de contrôle formée de quatre membres pris dans le conseil syndical et dont fait également partie le commissaire du Gouvernement (décret du 21 décembre 1936, article 11).

L'exécution des décisions prises par le Conseil syndical, le comité de direction et le conseil central de crédit est assurée par le directeur général du crédit populaire, qui assiste avec voix consultative aux séances du conseil syndical et propose toutes les mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement de la Chambre Syndicale. Il dirige les autres organes d'étude et d'exécution : le service de l'inspection chargé d'assurer le contrôle technique, administratif et financier prévu par l'article 3 de la loi du 24 juillet 1929; le service d'études financières, destiné à renseigner les banques populaires sur la situation des banques locales auprès desquelles celles-ci pourraient être amenées à contracter des engagements; le service d'études juridiques, de contentieux et de renseignements d'ordre fiscal.

Au nombre des instruments d'exécution de la Chambre

Syndicale, on doit compter la Caisse Centrale elle-même. La subordination de l'établissement bancaire à l'organisme syndical revêt à la fois un caractère personnel et un caractère financier : Le président du conseil syndical est de droit président du conseil d'administration de la Caisse Centrale (article 7 de la loi du 13 août 1936). Aux termes de l'article 19 des statuts de la Caisse Centrale³, indépendamment du président, la majorité du conseil d'administration doit être prise au sein du Conseil syndical. En fait, le conseil d'administration de la Caisse Centrale est, dans son entier, composé des mêmes personnalités que le conseil syndical. La nomination des vice-présidents de la Caisse Centrale doit d'ailleurs être ratifiée par la Chambre Syndicale, et le directeur général du crédit populaire assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration de la Caisse Centrale⁴. L'interpénétration financière des deux organismes résulte des participations prises par la Chambre Syndicale dans le capital de la Caisse Centrale. Ce capital fut porté, le 25 juin 1934, de cinq à sept millions, par une souscription de la Chambre Syndicale libérée du quart. L'article 15 du décret du 21 décembre 1936 prescrivit à la Caisse Centrale de porter, dans le délai d'un an son capital à dix millions, par une nouvelle souscription de la Chambre Syndicale. Celle-ci devait, pour libérer intégralement ses deux souscriptions, se faire rembourser par la Caisse Centrale une somme de 4.500.000 francs sur les avances reçues de l'Etat par cette organisme. Ces dispositions furent exécutées au cours du mois de juin 1937.

(3) Il est à noter que, la Caisse Centrale étant une banque populaire, ses statuts ne peuvent être modifiés sans le consentement du Ministre des Finances.

(4) Article 19 des statuts de la Caisse Centrale.

Subissant l'emprise absolue de la Chambre Syndicale, la Caisse Centrale se voit confier, à l'avenir, toutes les ressources de cet organisme. Néanmoins les capitaux de la Chambre Syndicale ne viennent pas se confondre avec ceux de l'établissement bancaire : C'est sur les instructions du conseil syndical que ce dernier souscrit, à l'aide des ressources provenant de la nouvelle avance de 200 millions, aux augmentations de capital des banques populaires réorganisées; les sommes affectées à ces opérations sont portées par la Caisse Centrale au crédit de comptes spéciaux ouverts aux établissements secourus, et ne peuvent être utilisées que d'accord entre le conseil central de crédit et le commissaire du Gouvernement. C'est également comme mandataire de la Chambre Syndicale que la Caisse Centrale gère les sommes destinées à la réorganisation des banques populaires, le fonds collectif de garantie, et la part des bénéfices des banques populaires affectée au remboursement des avances de l'Etat et non encore reversée au Trésor; à l'exception de cette dernière catégorie de ressources, elle ne peut disposer des capitaux qui lui sont ainsi confiés, sans l'accord du conseil central de crédit et du commissaire du Gouvernement. En même temps l'importance des secours attribués par la loi du 13 août 1936 et la liaison établie entre la Caisse Centrale et la Chambre Syndicale permettent de séparer strictement, à l'avenir, les attributions de ces deux organismes : Une importante fraction des nouvelles ressources fut versée au fonds collectif de garantie; celui-ci étant, conformément à l'article 16 du décret du 21 décembre 1936, affecté à l'attribution d'aides temporaires de trésorerie, la Caisse Centrale se trouve, en fait, dégagée de ce genre d'opérations et peut désormais main-

tenir parfaitement liquides les disponibilités que lui remettent ses sociétaires. Ses opérations actives se limitent au réescompte du portefeuille des banques populaires; les moyens d'investigation et les pouvoirs de contrainte de la Chambre Syndicale garantissent le rendement des autres services installés à la Caisse Centrale et empêchent que leur fonctionnement n'entraîne pour cet organisme des immobilisations forcées.

Le statut actuel des organes centraux termine une évolution dont il n'est pas sans intérêt de résumer les étapes. La Caisse Centrale avait été fondée avec la mission de tenir en même temps les rôles d'organe bancaire et d'organe syndical. Bien que, jusqu'à l'époque récente, elle eût théoriquement conservé ce double objet, il était apparu impossible, dès l'entrée en fonction de la Caisse Centrale, de lui attribuer, en matière syndicale, davantage qu'un rôle d'étude et d'exécution. La mise en œuvre de la fonction syndicale dépendait, en effet, du concours unanime des établissements fédéralisés, et leur imposait des obligations identiques; ces droits de décision ne pouvaient être dévolus ni à une assemblée où n'étaient représentés que des intérêts capitalistes, ni aux organes élus par cette assemblée. Le dualisme de fait auquel aboutissait la juxtaposition à la Caisse Centrale d'une Réunion Plénière des banques populaires devait être faussé par l'ampleur de l'intervention étatique : Les établissements locaux, reposant moins sur les responsabilités des coopérateurs que sur les avances de l'Etat, purent se dispenser d'assurer par leur propre effort d'épargne et par une discipline spontanée le fonctionnement de leur banque centrale. Celle-ci, se transforma insensiblement en un organisme de soutien

financé par les deniers publics et empiéta, au détriment de sa liquidité, sur le domaine logiquement réservé à l'organe syndical. Avec la législation de 1929 un dualisme de droit remplace le dualisme de fait. L'organe syndical se voit confier l'œuvre de redressement et de soutien; mais son équilibre se trouve faussé, à son tour, par la prépondérance de l'élément étatique : La Chambre Syndicale, soumise au contrôle suivi du Ministre des Finances, pourvue d'une dotation, munie par la loi d'une autorité rigoureuse, n'est pas une émanation des établissements locaux, mais plutôt un instrument d'exécution au service des pouvoirs publics. Il était difficile de maintenir, à côté de ce vigoureux organisme, une banque centrale dirigée par les ressortissantes de la Chambre Syndicale, fondée sur leurs maigres ressources financières, exposée aux défaillances d'une discipline corporative que l'institution d'un régime autoritaire ne pouvait manquer d'affaiblir davantage. La mainmise de l'organisme de contrôle et de direction sur l'organisme bancaire fut réalisée par les lois du 17 mars 1934 et du 13 août 1936.

L'expérience réalisée par les banques populaires françaises permet de conclure que le dualisme des organes centraux, système logique pour une institution de crédit populaire basée sur l'indépendance des établissements locaux, doit faire place au régime de l'organe central unique dès lors que l'influence de l'Etat devient prépondérante.

SECTION 2.

LES RESSOURCES DES ORGANES CENTRAUX.

Malgré la séparation maintenue, jusqu'à 1934, entre la Chambre Syndicale et la Caisse Centrale, on peut consi-

dérer l'ensemble de leurs ressources comme un tout homogène. Au point de vue logique, ces capitaux, répartis entre les différentes activités du système central, sont complémentaires les uns des autres. Les capitaux gérés par l'organe syndical sont réservés aux opérations à long ou à moyen terme parmi lesquels il faut compter les crédits de trésorerie, dont le renouvellement régulier est souvent une question vitale pour les établissements locaux, et donc une obligation que l'organe syndical ne peut éluder. Ceux de l'organe bancaire doivent, suivant qu'il s'agit des capitaux d'emprunt ou des ressources propres, servir d'aliment aux opérations d'escompte et de volant de trésorerie aux autres services, ou couvrir les risques liés à ces opérations.

— En pratique ces différents groupes de capitaux sont aussi indivisibles que les opérations qu'ils servent à financer. Le compartiment bancaire ne saurait fonctionner normalement en l'absence des ressources à long terme détenues soit par l'organe syndical, soit par l'organe bancaire lui-même. Depuis les réformes de 1936, la hiérarchie des ressources centrales ressort plus nettement, l'affectation de chacune d'elles étant mieux adaptée à sa nature et la fonction bancaire mieux séparée de la fonction syndicale.

Sous le régime de la loi du 24 juillet 1929, toutes les ressources ordinaires de la Chambre Syndicale étaient versées au fonds commun administré par le conseil syndical. Le fonds commun était alimenté :

1° par des versements annuels de chaque banque, fixés par le conseil syndical suivant des coefficients basés sur le montant des avances de l'Etat, sur le montant des bénéfices bruts et sur celui des bénéfices nets réalisés au cours de l'exercice précédent;

2° par les nouvelles avances de l'Etat prélevées sur les produits des redevances affectées au crédit populaire et par les sommes remboursées chaque année par les banques populaires sur les avances antérieures ou postérieures à 1929;

3° par les sommes que la Chambre Syndicale pouvait recevoir à titre de fonds de concours;

4° par les intérêts de ces divers fonds.

L'affectation de ces ressources était définie par l'article 7 de la loi du 24 juillet 1929 et l'article 12 du décret : Après prélèvement du montant nécessaire pour couvrir les dépenses de fonctionnement de la Chambre Syndicale et les frais de contrôle, l'actif du fonds commun devait servir :

1° à l'allocation d'avances aux banques populaires;

2° au remboursement des avances de l'Etat;

3° à l'attribution aux banques populaires d'aides temporaires de trésorerie.

Les sommes utilisées en crédits de trésorerie ne pouvaient dépasser le tiers du montant des avances consenties par l'Etat sur la part des redevances de la Banque de France affectée au crédit populaire (art. 12 du décret) et le montant global des versements effectués par les banques populaires devait être suffisant pour couvrir les frais d'administration et de contrôle de la Chambre Syndicale (article 6 du décret, in fine). Néanmoins le revenu des ressources du fonds commun fut, jusqu'à 1933, intégralement versé au compte d'exploitation de la Chambre Syndicale. A partir de cette date seulement le compte révèle un excédent de recettes, qui reste d'ailleurs insignifiant tant qu'il n'est pas majoré du revenu des emprunts contractés

auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le fonds commun fut alimenté surtout au moyen des avances de l'Etat. Les remboursements opérés par les banques populaires sur les avances qu'elles avaient reçues avant la promulgation de la loi du 24 juillet 1929 restèrent entre les mains de la Chambre Syndicale, le législateur n'ayant pas précisé dans quelles conditions ils devaient être retransmis au Trésor. Des sommes particulièrement importantes furent remboursées par la Caisse Centrale, dont la Chambre Syndicale avait assumé les immobilisations. En second lieu, la Chambre Syndicale s'était vu reconnaître le droit de retenir une partie des avances nouvelles attribuées aux banques populaires sur les redevances de l'Institut d'émission.

Toutefois à partir de 1933, le produit des redevances fut entièrement affecté au service des emprunts et cessa de procurer au fonds commun des capitaux frais. Malgré l'interprétation libérale des textes de 1929, les sommes portées au crédit du fonds commun ne dépassaient pas sensiblement 15 millions lors de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 1936.

Les ressources extraordinaires elles-mêmes, constituées par l'avance spéciale de 45 millions et le fonds de soutien des banques populaires d'Alsace et de Lorraine furent d'un montant trop faible pour permettre à la Chambre Syndicale de mener à bien l'œuvre de réorganisation qu'elle avait entreprise. Les emprunts de 60 et de 100 millions contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation le 26 novembre 1930 et le 29 janvier 1935 permirent de compléter à la fois les disponibilités du fonds

TABEAU 4.
*Evolution des ressources de la Chambre Syndicale
jusqu'au 13 août 1936. (Compte non tenu des résultats d'exploitation).*

Exercice	Avances spéciales.	Rembourse- ments effectués par les banques populaires sur les avances de l'Etat	Rembourse- ments effectués par la Caisse Centrale sur les avances de l'Etat	Sommes affectées au fonds commun sur le produit des redevances	Emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts.	Ressources totales en fin d'exercice (sauf pour 1936)
1930	45.000.000	3.189.900	—	150.000	60.000.000	108.339.900
1931	—	1.275.000	—	644.500	—	110.259.500
1932	—	5.292.000	2.249.800	263.700	—	118.065.000
1933	—	495.000	—	306.900	—	118.866.900
1934	50.000.000	1.259.400	250.200	—	—	170.376.500
1935	—	610.000	—	—	40.000.000	210.986.500
1936	—	—	—	—	—	210.986.500

commun et les ressources extraordinaires affectées aux réorganisations.

Au total, les capitaux représentés par l'actif du fonds commun, après déduction des frais de fonctionnement de la Chambre Syndicale, les avances spéciales, les emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations formaient au 31 décembre 1936, une masse d'environ 210 millions de francs ⁶.

L'application de la loi du 13 août 1936 et du décret du 21 décembre, commencée avec l'exercice 1937, aura pour effet de transformer une partie notable, sinon la totalité de ces capitaux en une dotation acquise définitivement à la Chambre Syndicale. Les disponibilités du fonds commun ne consistent sensiblement qu'en des avances prélevées sur les redevances de l'Institut d'émission et remboursées par celle-ci à la Chambre Syndicale. Ces sommes ne figurant pas aux bilans des banques populaires à la date du 13 août 1936, leur amortissement ne pourra s'effectuer qu'au moyen du prélèvement précipitaire de 2 millions opéré sur les redevances de la Banque de France pour être affecté au remboursement des avances antérieures à 1936. Au contraire, l'avance spéciale de 45 millions et le fonds de soutien des banques populaires d'Alsace et de Lorraine, ainsi que, d'ailleurs, les avances attribuées aux banques populaires après avis de la commission de répartition, devront être amortis à la fois grâce à la contribution des banques populaires, égale à 10 p. cent de leur bénéfice net, et, s'il devient disponible suffisamment tôt, grâce au prélèvement précipitaire de 2 millions opéré sur les redevances. Si les bénéfices des banques popu-

(6) Voir tableau 4.

lares permettent d'éteindre leur passif envers l'Etat assez rapidement pour que les avances retenues par la Chambre Syndicale n'aient pu être amorties dans le même délai au moyen du prélèvement précipitaire de 2 millions, la Chambre Syndicale ne recueillera à titre définitif que le montant des avances incorporées au fonds commun à la date du 13 août 1936. Mais si ce prélèvement devient disponible assez tôt pour contribuer au remboursement des avances qui figuraient aux bilans des banques populaires, la portion des avances qui, de cette façon, restera acquise au crédit populaire devra-t-elle échoir aux établissements locaux ou aux organes centraux ? Aux termes de l'article 17 du décret du 21 décembre 1936, « le prélèvement effectué à titre de remboursement d'avances en exécution de l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 13 août 1936, sur les bénéfices nets de chaque banque populaire, ne cessera qu'après complet remboursement des avances reçues par chaque banque, soit directement de l'Etat, soit par l'intermédiaire de la Chambre Syndicale ».

C'est donc à la Chambre Syndicale que reviendraient, dans l'hypothèse considérée, les avances d'abord attribuées aux banques populaires, et remboursées à l'Etat au moyen du prélèvement précipitaire de 2 millions. Il n'est pas impossible que si les bénéfices réalisés par les banques populaires au cours des exercices futurs sont très faibles, elle ne se voie progressivement confier, en dotation définitive, non seulement le montant des avances de 45 millions et de 50 millions, mais aussi une partie de quelque 100 millions d'avances distribuées entre les banques populaires par la procédure de la commission de répartition et non encore remboursées par elles à la date du 13 août 1936.

L'emprunt de 100 millions contracté le 29 janvier 1935 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations fut remboursé le 3 novembre 1936 par prélèvement d'une somme équivalente sur l'avance de 200 millions attribuée à la Chambre Syndicale conformément à l'article 3 de la loi du 13 août 1936.

Ce nouveau prêt doit être amorti au moyen de la part des redevances affectées au crédit populaire et d'une retenue de 10 p. cent opérée par la Chambre Syndicale sur les bénéfices des banques réorganisées soit à l'aide du produit de l'emprunt de 100 millions, soit à l'aide de l'avance nouvelle de 200 millions. Au sujet des sommes remboursées grâce aux redevances de l'Institut d'Emission se pose une seconde fois la question déjà soulevée par le règlement des avances antérieures à 1936. Le prêt de 200 millions doit recevoir, par les soins de la Chambre Syndicale, une double affectation : Il doit, pour une part, être employé en avances de trésorerie ou prendre la place des capitaux utilisés à cette fin sur le produit de l'emprunt de 100 millions; il doit, pour une autre part, servir à la réorganisation de certaines banques populaires ou remplacer les capitaux déjà investis, dans ce but, au moyen des ressources de l'emprunt de 100 millions. La première partie du nouveau prêt, ne pouvant apparaître sous forme d'immobilisations dans les bilans des banques populaires, sera remboursée au moyen du produit des redevances et doit, en toute hypothèse, s'incorporer définitivement aux ressources de la Chambre Syndicale. En revanche les banques populaires seront appelées à concourir, dans les conditions déjà indiquées, à l'amortissement de la deuxième partie de l'avance. Si les produits futurs des redevances de l'Institut d'émission étaient assez

importants pour contribuer, après remboursement de la première partie de l'avance, à l'amortissement des sommes affectées aux réorganisations, les banques populaires pourraient-elles arrêter leurs versements dès que cet amortissement serait intégralement réalisé, ou devraient-elles, au contraire, les poursuivre jusqu'à remboursement complet des avances reçues par chacune d'elles de la Chambre Syndicale ? L'article 17 du décret du 21 décembre 1936 ne se réfère expressément qu'aux avances antérieures à la loi du 13 août 1936. Il semble en résulter que la solution contraire doit être appliquée à l'avance de 200 millions. L'interprétation donnée au décret par l'administration étend néanmoins à cette nouvelle avance les modalités de remboursement des avances anciennes : Les sommes non remboursées à l'Etat sur le montant des prêts devront revenir à la Chambre Syndicale pour reconstituer, en quelque sorte, la dotation dont cet organisme aurait été pourvu si le produit des redevances de la Banque de France lui avait été attribué conformément aux dispositions de la loi du 24 juillet 1929.

Si les nouveaux moyens mis à la disposition de la Chambre Syndicale par la loi du 13 août 1936 consistent surtout en avances de l'Etat, un effort accru est également imposé aux établissements locaux. Indépendamment de la participation des banques populaires aux dépenses de fonctionnement de la Chambre Syndicale et aux frais de contrôle, un prélèvement de 5 p. cent est opéré par la Chambre Syndicale sur leurs bénéfices nets avant tout amortissement et toute répartition.

Avec les nouvelles modalités de l'assistance étatique, la comptabilité de la Chambre Syndicale dut être remaniée. Les capitaux prélevés sur l'avance de 200 millions pour

financer la réorganisation des banques populaires, ainsi que la partie disponible au 13 août 1936 du fonds de dotation des banques populaire des départements recouvrés firent l'objet d'une comptabilité spéciale en attendant d'être portés au crédit de comptes bloqués ouverts sur les livres de la Caisse Centrale au nom des établissements bénéficiaires. Le fonds commun est remplacé par un fonds collectif de garantie dont le rôle est plus restreint. Le fonds collectif est destiné uniquement à financer les avances temporaires de trésorerie consenties par la Chambre Syndicale; il utilise à cette fin le solde disponible au fonds commun à la date du 31 décembre 1936, la partie du prêt de 200 millions non utilisée au remboursement de l'emprunt de 100 millions, ni à la réorganisation des banques populaires, et le prélèvement de 5 p. cent opéré par la Chambre Syndicale sur les bénéfices de ses ressortissantes. Il est à remarquer que les sommes remboursées par les banques populaires sur les avances de l'Etat ne sont pas comprises parmi les ressources du fonds collectif comme elles l'avaient été parmi celles du fonds commun. Ni la loi ni le décret ne donnent d'indication sur l'affectation qu'elles pourront recevoir en attendant leur reversement au Trésor. Enfin une distinction plus ferme que par le passé est établie entre le compte d'exploitation de la Chambre Syndicale et son fonds de roulement. Une contribution spéciale doit couvrir les dépenses de fonctionnement de la Chambre Syndicale et les frais de contrôle; elle est fixée chaque année par le conseil syndical selon des coefficients basés sur le montant du capital versé, sur le montant des bénéfices bruts et sur les bénéfices nets réalisés par chaque banque au cours de l'exercice précédent. Au besoin, ces versements peuvent

être complétés par les intérêts du fonds collectif de garantie et par une contribution spéciale de la Caisse Centrale (Décret du 21 décembre 1936, art. 16).

L'influence de la législation nouvelle ne se traduisit pas immédiatement par une évolution très sensible des ressources de la Caisse Centrale. Aussi longtemps que fut maintenu, tant bien que mal, le dualisme des organes centraux, ces ressources tendirent simplement à se restreindre parallèlement aux attributions de la Caisse Centrale; encore la création d'un organisme financier distinct de l'établissement bancaire n'eut-elle, à cet égard, qu'une répercussion assez faible sur ce dernier : Tandis que la Chambre Syndicale reprenait à la Caisse Centrale l'intégralité de ses créances à terme sur les banques populaires, soit un total d'actifs douteux d'environ 16 millions, elle ne se faisait rembourser par cet établissement qu'une somme de 6 millions sur les avances qu'il avaient reçues pour alimenter ces opérations.

Aussi pouvait-on, dès 1932, contester que le montant des avances attribué par l'Etat à la Caisse Centrale fût encore justifié par la nature des opérations de cet organisme. La loi de finances du 31 décembre 1921⁷ n'avait eu pour but que de permettre à la Caisse Centrale d'exercer son activité ordinaire malgré la faiblesse de son capital originel; mais lorsque les avances effectivement reçues passèrent de cinq à dix, puis à vingt millions, elles étaient destinées à former la contre-partie des opérations extra-bancaires que la Chambre Syndicale devait assumer entièrement à partir de 1932. Le maximum d'avances exceptionnel institué par la loi du 31 décembre 1921 fut maintenu néanmoins jusqu'à 1934; il trouva sa

(7) Voir plus haut, p. 133.

justification dans l'ampleur des crédits en compte-courant que la Caisse Centrale fut amenée à consentir aux banques populaires par suite de l'insuffisance des moyens de la Chambre Syndicale.

La refonte des organes centraux, commencée en 1934, et la transformation, en 1936, des modalités de l'assistance étatique, eurent un effet plus prononcé sur le passif de la Caisse Centrale. Le maximum exceptionnel des avances de l'Etat, paraissant incompatible avec le rôle de simple organe bancaire central qui devait être désormais celui de la Caisse Centrale, fut supprimé. Cependant la loi du 17 mars 1934, en soumettant la Caisse Centrale à la direction de la Chambre Syndicale, établissait entre les deux organismes une solidarité que traduisit et consolida à la fois, au cours de la même année, une augmentation de capital de la Caisse Centrale, qui fut porté de cinq à sept millions par une souscription de la Chambre Syndicale. Le montant des avances de l'Etat put, de cette manière, rester au niveau de 14 millions jusqu'au 31 décembre 1936. En même temps qu'elle renforça le passif non exigible de la Caisse Centrale, la loi du 17 mars 1934 rendit plus stables les ressources provenant des dépôts des banques populaires. Celles-ci étaient tenues de centraliser désormais tous leurs excédents à la Chambre Syndicale qui pratiquement chargeait la Caisse Centrale d'administrer ces capitaux sous sa surveillance. L'efficacité de cette prescription devait être assurée par les moyens d'investigation de la Chambre Syndicale. La Caisse Centrale n'avait pu, jusque là, retenir les dépôts à vue de ses adhérentes que grâce à des taux créditeurs relativement élevés. Le développement des dépôts à terme aurait exigé des conditions encore plus prohibitives; ils restent d'un

montant négligeable jusqu'à 1932⁸ pour disparaître complètement en 1933. La loi du 17 mars 1934 permit à la Caisse Centrale de graduer ses taux d'intérêt créditeurs suivant le degré de stabilité des dépôts sans déséquilibrer son compte d'exploitation. La loi du 13 août 1936 acheva de consolider le passif de la Caisse Centrale : Les avances de l'Etat vinrent s'ajouter pour partie au capital, pour partie aux provisions et aux réserves.

SECTION 3.

L'ACTIVITÉ DES ORGANES CENTRAUX.

Avec l'effacement progressif des séparations établies entre l'organe syndical et l'organe bancaire, une classification dualiste des activités centrales, basée sur l'identité de leur sujet finirait par n'avoir plus qu'une simple signification comptable. Au surplus, on observe dès avant 1934 certains flottements dans la répartition des compétences entre la Chambre Syndicale et la Caisse Centrale et dans l'affectation réservée à leurs ressources respectives. Ainsi les découverts consentis par la Caisse Centrale pour appuyer l'action de la Chambre Syndicale prirent quelquefois une extension que ne justifiaient nullement l'intérêt et les principes de gestion d'un tel établissement et par où se trahissait la solidarité de fait qui, à certains égards, unissait déjà les organes centraux avant la refonte de leur statut.

Aussi paraît-il plus conforme à la réalité d'envisager les organes centraux comme un seul bloc, dont les diffé-

(8) La somme de 1 million figurant au bilan du 31 décembre 1932 sous la rubrique « dépôts à terme » est constituée par un seul dépôt. Voir annexe 2 bis.

rentes activités s'individualisent avant tout par leur objet. Cette méthode semble d'autant plus légitime qu'elle aboutit, du reste, à isoler assez nettement l'activité de la Caisse Centrale, de nature essentiellement bancaire, et qu'elle rend compte ainsi, à la fois de l'indépendance théorique de la Caisse Centrale jusqu'à 1934, et de sa subordination de fait, puis de droit, vis-à-vis de la Chambre Syndicale. On est ainsi amené à reprendre une classification tripartite des activités centrales. Aux fonctions de défense et d'organisation syndicale s'oppose le groupe des attributions d'ordre bancaire : crédits en compte-courant, octroyés soit à l'aide des ressources de l'organe syndical, soit plus généralement au moyen des capitaux à court terme d'origine coopérative, crédits d'escompte, services de banque. Les réorganisations financières ressortissent, par certains côtés, à la première catégorie de fonctions, puisqu'elles furent toujours accompagnées de mesures spéciales de contrôle et de redressement. Réalisées dans une large mesure au moyen d'avances remboursables elles se rapprochent à ce point de vue, de la deuxième catégorie d'opérations, dont elles sont d'ailleurs la condition préalable. Leur étude se placera donc logiquement entre celle de l'activité syndicale et celle des opérations bancaires. Les résultats d'exploitation des organes centraux seront examinés dans un dernier paragraphe.

§ 1. — *L'organisation syndicale. Le contrôle en pratique.*

Bien que son but immédiat eût été la réorganisation des banques populaires, la Chambre Syndicale déploya parallèlement une assez grande activité dans le domaine de la défense des intérêts corporatifs. Sur son initiative fut fondé,

en 1932, un groupe parlementaire de défense des banques populaires. Elle prit une part active à l'élaboration de certains projets de lois intéressant les banques populaires ou leurs ressortissant⁹. Son action dans le domaine législatif ou réglementaire s'exerça d'autant plus facilement qu'elle est représentée depuis 1936, au sein du Conseil National Economique. Elle s'efforce d'accroître les ressources et d'élargir l'activité de ses adhérentes, en essayant d'attirer les capitaux relativement stables des institutions voisines et de développer certaines opérations d'un risque minime et d'un revenu certain, qui puissent rendre moins sensible la réduction des profits immédiats causée par le redressement de la gestion locale. La Chambre Syndicale parvint notamment, en 1932, à se faire admettre, pour les emprunts d'Etat, au nombre des correspondants directs du Trésor. Bien qu'elle n'ait pu obtenir d'être admise au nombre des établissements classés en première catégorie, elle figure également parmi les correspondants directs de la Ville de Paris et du Crédit Foncier de France. Enfin la Chambre Syndicale entretient depuis quelques années des rapports réguliers avec les différentes fédérations des groupements de commerçants et d'industriels, de manière à développer la base corporative qui avait antérieurement fait défaut au crédit populaire.

Dans le domaine de l'organisation intérieure, la tâche de la Chambre Syndicale consista tout d'abord à réformer les méthodes de gestion. L'épuration du personnel supérieur des banques populaires était la condition préalable de ce redressement.

70 directeurs sur 96 furent révoqués ou contraints de démissionner et 25 conseils d'administration entièrement

(9) Voir plus haut, p. 209.

remanié ¹⁰. Les directives assignées au nouveau personnel tendaient essentiellement au renforcement de la liquidité des banques populaires. Ce but devait être atteint par trois séries de mesures : Il fut prescrit aux banques populaires d'écarter les opérations comportant un risque trop élevé, en réduisant notamment l'importance de leurs crédits en compte-courant, de consolider, par des garanties facilement réalisables, les créances comportant un risque d'immobilisation, de centraliser à la Caisse Centrale leurs excédents de trésorerie et, dans la mesure du possible toutes leurs opérations traitées par correspondance.

Ces prescriptions seraient toutefois demeurées théoriques dans les cas les plus nombreux si la Chambre Syndicale n'avait pu en vérifier et, au besoin, en assurer elle-même l'exécution grâce à son service de contrôle.

Les principes généraux de l'organisation du contrôle sont posés par le décret du 18 août 1929, dont l'article 22 prescrit à la Chambre Syndicale de soumettre les banques populaires à une double surveillance. Des vérifications sur place doivent être effectuées chaque année sur la comptabilité et les engagements de chaque banque; un contrôle permanent doit être assuré par l'examen, au siège de la Chambre Syndicale, des documents fournis par les banques populaires. Le contrôle mobile est, aux mains de la Chambre Syndicale, à la fois un moyen d'information et un instrument d'exécution. Dans un ordre fixé par le directeur général du crédit populaire, il procède à la vérification de la comptabilité et du compte d'exploitation des banques populaires; il étudie leurs engagements à l'égard des correspondants et des organes centraux; il s'assure de

(10) Rapport de M. BRUNET, député, sur la loi du 13 août 1936. Débats parlementaires. Chambre 1936, p. 2193.

l'exactitude des informations périodiques fournies au service du contrôle sur pièces par l'établissement vérifié; il examine enfin l'application faite par chaque banque des directives de la Chambre Syndicale. Un rapport hebdomadaire établi par l'inspecteur chef de tournée informe la Chambre Syndicale du résultat des investigations effectuées. Un rapport final est remis au directeur général du crédit populaire et communiqué ensuite au président du conseil d'administration de la banque populaire vérifiée, lequel y porte ses observations. Deux exemplaires du rapport ainsi annotée sont remis au commissaire du Gouvernement. Un autre exemplaire vient compléter la documentation du contrôle sur pièces.

A ces vérifications régulières s'ajoutent des investigations plus superficielles, effectuées à l'improviste auprès des banques dont la gestion paraît exiger une surveillance plus étroite. Cependant le contrôle mobile ne se limite pas à l'examen des opérations locales. Il intervient activement dans la gestion des banques populaires, comme l'avait déjà fait le service du contrôle rattaché au Ministère du Commerce, mais avec plus de facilité puisqu'il ne représente pas directement l'Etat et avec plus d'autorité puisque ses attributions sont définies par la loi et sanctionnées par les pouvoirs disciplinaires de la Chambre Syndicale. L'inspection mobile se vit confier l'exécution de toute l'œuvre de redressement réalisée par la Chambre Syndicale depuis 1929. Les inspecteurs durent procéder eux-mêmes, dans des cas nombreux, à la consolidation des créances aventurées et au renforcement de la trésorerie des banques populaires, diriger sur place les réorganisations financières et comptables, imposer les mesures jugées utiles par la Chambre Syndicale, rem-

placer ou remanier certains conseils d'administration en recrutant eux-mêmes les éléments nouveaux, assurer la direction intérimaire des banques réorganisées.

Les travaux du contrôle mobile furent, en plusieurs circonstances, orientés par l'étude des renseignements adressés par les banques populaires à la Chambre Syndicale. Aux termes du règlement intérieur, « les banques populaires sont tenues d'adresser périodiquement à la Chambre Syndicale, les pièces suivantes :

A. — A des dates non déterminées, mais dans un délai aussi court que possible :

a) Procès-verbaux des Assemblées générales ordinaires et extraordinaires (un mois au plus tard après ces assemblées).

b) Liste certifiée exacte des membres du Conseil d'administration en fonction après la tenue de l'Assemblée générale annuelle. Cette liste doit indiquer les noms, prénoms, profession et domicile des administrateurs.

c) Extrait, dans les cas où le Conseil syndical le jugerait nécessaire, des décisions des Conseils d'administration ou Comités d'escompte fixant les limites des autorisations de découvert et d'escompte.

B. — Trimestriellement :

a) Bilan conforme à l'instruction ministérielle sur la comptabilité des banques populaires du 1^{er} septembre 1920;

b) Balance afférente.

c) Etat des engagements et des risques en cours, avec indication des garanties correspondantes.

d) Etat des comptes litigieux.

Ces documents doivent être signés du Directeur ou du Président ou d'un administrateur membre du Conseil.

C. — Annuellement :

a) Bilan définitif;

b) Balance définitive;

c) Balance particulière des comptes généraux (en communication seulement);

d) Détail du compte profits et pertes avec amortissements.

Ces documents doivent être signés du Directeur, du Président ou d'un administrateur mandataire du Conseil.

Le Conseil syndical peut en outre demander tous autres renseignements ou documents pouvant lui permettre d'exercer son rôle de vérification » ¹¹.

Le contrôle sur pièces centralise enfin les résultats des travaux de l'inspection mobile et recueille les autres informations reçues par la Chambre Syndicale sur la clientèle active et passive des banques populaires. L'étude et la classification de ces trois ordres de renseignements permet de dégager, sous trois aspects, la situation exacte du crédit populaire : La majeure partie des engagements des banques populaires sont suivies à l'aide de fiches signalétiques individuelles; les comptes les plus importants donnent lieu à des dossiers approfondis. Chaque banque fait l'objet d'une situation trimestrielle dont la comparaison avec les précédentes met en lumière l'évolution de l'établissement. Enfin un tableau d'ensemble établit, à la

(11) Cette liste est légèrement moins longue que celle des documents qui devaient être fournis à l'ancien service du contrôle (Voir plus haut, p. 143) qui paraît avoir essayé de compenser l'insuffisance de ses effectifs mobiles par l'abondance de la documentation examinée à son siège central.

fin de chaque trimestre, la marche de l'institution entière.

Ces moyens de contrôle a posteriori sont renforcés par l'organisation du contrôle préalable, dont la surveillance se limite toutefois aux opérations les plus dangereuses et aux établissements les plus menacés. Le conseil central de crédit est chargé, comme on l'a vu, d'autoriser les découverts dont le montant ou la durée excèdent les limites fixées par le conseil syndical. Un examen préalable des demandes d'autorisation est effectué par le service du contrôle sur pièces. La Chambre Syndicale établit, d'autre part, une tutelle complète sur les banques bénéficiaires d'avances de réorganisation ou sur celles qui ne se conformèrent pas exactement aux directives qui leur avaient été tracées. Sujettes à des inspections plus fréquentes, elles furent astreintes à soumettre à la Chambre Syndicale toute initiative capable de modifier la répartition de leurs actifs.

La mise en œuvre du contrôle exigea certains délais, qui s'expliquent par l'extrême difficulté de la tâche que la Chambre Syndicale dut accomplir avec des moyens d'abord très réduits. Le contrôle préalable ne s'exerça initialement que sur les établissements mis en tutelle. Bien que le règlement intérieur instituant le conseil central de crédit eût été homologué par le Ministre des Finances et le Ministre du Commerce dès le mois de mai 1930, les limites au-delà desquelles les ouvertures de crédit devaient être soumises au conseil central de crédit ne purent être fixées avant 1931. Le contrôle sur pièces ne parvint guère qu'en 1922 à disposer d'une documentation suffisamment étendue. Il suivait, à cette époque, les engagements d'environ 12.000 clients, soit les deux tiers

de tous les engagements des banques populaires; 2.500 dossiers étaient consacrés aux risques les plus importants. Au 31 décembre 1936, le nombre des dossiers suivis s'élevait à 15.000. Les vérifications effectuées sur place ne purent, elles non plus, s'étendre d'emblée à toute l'institution. Le contrôle mobile fut d'abord accaparé entièrement par son rôle d'exécution et par la surveillance des banques redressées. En 1931, 48 banques populaires seulement sur 96 purent être vérifiées en détail; un certain nombre n'avaient pas été, à cette date, inspectées depuis 3 ans. En 1932 le nombre des vérifications effectuées s'élève à 68, sans préjudice des missions particulières ou des sondages. Ce n'est qu'en 1932 que put être appliqué à la lettre la disposition de l'article 22 du décret du 18 août 1929 prescrivant la vérification au moins annuelle de la comptabilité et du fonctionnement de chaque banque populaire. Le développement du rôle de l'inspection se traduit par l'accroissement des effectifs du service, qui comprenait en 1929 5 agents, 10 en 1930, 14 en 1931, 16 en 1932. Au 31 décembre 1936, les services de direction et d'inspection de la Chambre Syndicale occupaient 22 agents

Le service du contrôle établi auprès de la Chambre Syndicale constitue la garantie essentielle du bon fonctionnement du crédit populaire. Les instruments du contrôle étatique ne doivent permettre, en effet, que de vérifier l'utilisation des avances et des privilèges accordés à l'institution, qui doit, en revanche, assurer elle-même autant que possible la marche régulière de tous ses organes. Les méthodes de fonctionnement du contrôle de l'Etat limitent d'ailleurs par elles-mêmes la possibilité des doubles emplois : La Cour des Comptes, dépourvue de tout moyen d'investigation directe et procédant par voie de

référés, en est réduite à utiliser les documents rassemblés par le Ministère des Finances et la Chambre Syndicale et ne peut pratiquement connaître que d'une gestion toujours ancienne de plusieurs mois¹². Organisé pour vérifier de simples opérations de recette et de dépense, le contrôle de la Cour n'a plus qu'une portée assez restreinte dès lors qu'il doit s'appliquer à des opérations aussi aléatoires que celles d'un établissement de crédit, opérations qu'il importe de pouvoir influencer au moment même où elles s'engagent, de surveiller d'une manière permanente, et dont la bonne fin, question d'habilité plutôt que de correction comptable, ne saurait être sanctionnée par un jugement.

— Quant au contrôle dévolu à l'Inspection générale des Finances, il ne vise pas à doubler celui qu'exerce la Chambre Syndicale, mais simplement à procurer aux pouvoirs publics des informations de première main et à renforcer, sur les points les plus délicats, la surveillance assurée par la Chambre Syndicale. Une section spéciale de l'Inspection des Finances a pour attribution exclusive le contrôle des banques populaires. Ses effectifs assez réduits ne lui permettent guère de vérifier annuellement plus d'une dizaine de banques, choisies parmi les plus difficiles. Le contrôle, n'ayant pour but que de dégager les principes de gestion de l'établissement examiné, est effectué par sondages portant à la fois sur la comptabilité et sur les engagements. Le rapport, établi par l'inspecteur chef de la section spéciale, est transmis au commissaire du Gouvernement, puis à la Chambre Syndicale,

(12) Le décret du 13 mars 1934 prescrit aux Ministres de répondre dans les quatre mois (huit pour les colonies) aux référés de la Cour des Comptes.

qui le retourne au commissaire du Gouvernement après y avoir porté ses annotations.

§ 2. — *Les réorganisations financières et les regroupements territoriaux.*

L'œuvre financière de la Chambre Syndicale se divise en trois phases d'autant mieux individualisées que chacune se consacre avant tout à l'application d'un texte législatif distinct. De 1929 à 1930, la Chambre Syndicale procède à la répartition de l'avance de 45 millions que lui attribue la loi du 24 juillet 1929. Elle se voit contrainte, dès cette époque, de financer, soit au moyen de prélèvements effectués sur l'avance de 45 millions, soit au moyen de fonds d'emprunt, la liquidation d'un certain nombre de banques. La loi du 17 mars 1934 donne une impulsion plus vigoureuse à ces regroupements, qui se multiplient jusqu'à 1936. Néanmoins la loi du 13 août 1936 ne met pas un terme à cette épuration : Si elle a pour but essentiel de consolider les résultats obtenus, elle apporte aussi à la Chambre Syndicale des moyens financiers plus larges, grâce auxquels d'autres réorganisations peuvent être envisagées.

I. Pour l'attribution des avances simples accordées sur le prêt de 45 millions un certain nombre de principes généraux furent posés par la Chambre Syndicale : S'ajoutant aux avances déjà reçues de l'Etat, les avances de la Chambre Syndicale devaient former une avance totale égale au montant des créances perdues. Les avances portaient intérêt à un taux assez faible pour inciter les banques populaires à se libérer rapidement, sans leur imposer une charge trop lourde. Les banques réorganisées

s'engageaient à augmenter leur capital jusqu'à 50 p. cent au moins des avances reçues.

On trouve trace de ces principes dans les engagements pris à l'égard de la Chambre Syndicale par les banques secourues. Les clauses essentielles des contrats d'avance étaient, en effet, libellées dans les termes suivants :

« La banque populaire de...

s'engage à effectuer le remboursement de la somme de..., montant de l'avance, dans un délai de 15 ans. Le dit remboursement aura lieu annuellement et par dixièmes : le premier dixième venant à l'échéance dans les huit jours qui précéderont l'expiration de la cinquième année à courir du jour de la délivrance des fonds...

... La dite avance est productive d'un intérêt au taux d'escompte de la Banque de France... La banque populaire de... paiera le montant des dits intérêts dans la décade qui suivra la fin de chaque semestre.

La Banque populaire de... prend l'engagement :

1° d'apporter, dans l'administration intérieure de la société telles modifications que la Chambre Syndicale jugera nécessaires à la suite des vérifications prescrites par l'article 22 du décret du 18 août 1929.

2° de ne pas investir l'avance dans des découverts.

3° de se conformer à la fixation par la Chambre Syndicale du montant maximum des engagements par comptes débiteurs et par opérations d'escompte;

4° de soumettre à l'examen du Conseil syndical des autorisations de découvert dépassant le chiffre de... et les autorisations d'escompte dépassant le chiffre de... avec, à l'appui de chaque demande d'autorisation, un dossier complet;

5° d'affecter les bénéfices, déduction faite des amortis-

sements statutaires et de l'intérêt servi aux parts, à l'amortissement des comptes litigieux, sous réserve par le Conseil syndical de suggérer de nouvelles propositions de répartition;

6° de porter le capital de la société au chiffre de... dans un délai maximum de...

A défaut de remboursement de l'avance et de paiement des intérêts aux époques fixées, comme au cas d'inexécution de l'une quelconque des conditions ci-dessus, et un mois après une mise en demeure restée sans effet, le montant de l'avance deviendra immédiatement exigible, sans préjudice de toutes autres sanctions que pourra prendre la Chambre Syndicale à l'égard de la banque de...

Fait à... le... »

Cette méthode fut appliquée à la majorité des établissements bénéficiaires d'avances au titre de la loi du 29 juillet 1929. La commission Maringer avait établi une liste de 16 banques populaires dont les besoins se chiffraient à une somme de 35 millions de francs, ainsi déterminée :

Créances perdues	43.418.000	
Immobilisations par créances à		
long terme	10.270.000	53.688.000
Avances de l'Etat (loi du 13 mars		
1917)	15.120.000	
Montant récupérable sur les actifs		
douteux	3.410.000	18.530.000
Différence		35.158.000

Après l'enquête rapide à laquelle se livra, en 1929, l'Inspection des Finances, quatre autres banques furent

ajoutées à cette liste et le montant des crédits fut porté à 45 millions.

En fait quatre de ces vingt établissements ne se virent attribuer aucune avance de réorganisation, l'une parce qu'il restait rebelle aux directives de la Chambre Syndicale, les autres parce que leur situation commandait des mesures particulières ou leur permettait de se suffire avec leurs seules ressources. En revanche la Chambre Syndicale appela de sa propre initiative deux autres banques populaires à participer à la répartition de l'avance. Sur ces dix-huit établissements, quatorze reçurent des avances de réorganisation simples, pour un montant total de 24.210.801 frs; quatre furent reprises par d'autres banques populaires, le surplus de l'avance, soit 20.789.199 frs étant utilisé au financement de cette dernière catégorie d'opérations. Une somme de 929.601 francs, remboursée dès 1931 par deux banques de la première catégorie, s'ajouta aux avances de liquidation.

Contrairement à la pratique adoptée pour les avances simples, les fusions de banques populaires ne furent pas réalisées suivant une méthode uniforme, mais revêtirent, dans chaque hypothèse, des modalités différentes, déterminées notamment par les possibilités de récupération des actifs compromis et par la surface financière de la banque chargée de l'absorption. Une règle générale se dégage toutefois de la diversité des cas d'espèce : L'effort de trésorerie nécessaire pour le remboursement du passif immobilisé ou perdu, voire pour le rachat des parts sociales de la banque dissoute, est assumé en principe par la Chambre Syndicale; seules les avances de l'Etat figurant au passif des établissements dissous réduisent d'une manière sensible l'ampleur de la contribution demandée

aux ressources centrales. En revanche l'amortissement des pertes acquises ou déterminées progressivement par la liquidation des créances douteuses, est mis à la charge de la banque absorbante. C'est principalement sur ce dernier point que diffèrent les solutions intervenues. L'extinction du passif irrécouvrable doit se réaliser au moyen de prélèvements effectués soit sur tous les bénéfices, soit seulement sur les bénéfices réalisés dans les comptoirs repris à l'établissement dissous. L'importance des prélèvements varie d'une espèce à l'autre. Dans des cas exceptionnels une simple avance de trésorerie fut suffisante, au moins provisoirement, pour permettre la liquidation.

Il est à remarquer enfin, que la contribution des actionnaires des établissements absorbés est le plus souvent inexistante et consiste tout au plus dans l'échange des des parts sociales anciennes contre des parts bénéficiaires de l'établissement chargé de l'absorption. La fusion se réalise ou bien par échange de parts, titre contre titre, ou bien par rachat, ces opérations étant financées soit au moyen des ressources locales, soit au moyen des avances de la Chambre Syndicale. Ce traitement de faveur, ainsi que les ménagements pris ultérieurement vis-à-vis des actionnaires par la loi du 13 août 1936, s'expliquent par les circonstances dans lesquelles fut formé le capital des banques populaires ¹³.

Les deux liquidations les plus importantes réalisées au cours de cette période furent celles de la Banque Populaire des régions Libérées et de la Banque Populaire de Paris.

La Banque Populaire des Régions Libérées, dont le siège était à Paris, étendait son ressort à cinq départe-

(13) Voir plus haut, p. 91 ss.

ments : l'Aisne, la Marne, l'Oise, le Pas-de-Calais et la Somme. Jusqu'à 1929, les administrateurs, étant trop éloignés du siège pour pouvoir se réunir fréquemment, abandonnèrent toute la surveillance à leur président. Quatre directeurs incompétents se succédèrent à la tête de l'établissement, de sorte qu'en 1929 les pertes et les immobilisations finirent par s'élever au double du capital et des avances de l'Etat réunis. Les échéances furent assurées provisoirement par la Caisse Centrale, puis par la Chambre Syndicale, jusqu'à l'intervention, au début de 1930, d'un accord entre les administrateurs de la Banque Populaire des Régions Libérées, le Conseil Syndical, le Ministère des Finances et le Ministère du Commerce. Le ressort de la banque fut divisé en quatre circonscriptions, attribuées soit à de nouvelles banques populaires, soit à des banques déjà existantes : La Banque Populaire du Hainaut et de l'Artois, ayant son siège à Arras, prit pour ressort le département du Pas-de-Calais et une partie du département du Nord. La Somme et une partie de l'Aisne revinrent à la Caisse de Crédit de Picardie, dont le siège administratif était à Saint-Quentin et le siège social à Amiens. Les Banques Populaires de Saint-Denis et de Vincennes étendirent leurs circonscriptions respectives aux départements de l'Oise et de la Marne. Le passif irrécouvrable était évalué en 1930 à 19.350.000 frs ainsi décomposés :

Avances de l'Etat (Loi du 13 mars 1917)	6.200.000
Avances de l'Etat (Loi du 24 octobre 1919)	1.700.000
Avances sur l'emprunt de 20 millions à la Caisse des Dépôts et Consignations	9.770.000
Avances sur le prêt de 45 millions (Loi du 24 juillet 1929)	6.330.000
	24.000.000

Récupération escomptées	4.650.000
Passif irrécouvrable	19.350.000

Il devait être amorti par la Banque Populaire de l'Artois et du Hainant et la Caisse de Crédit de Picardie, qui remirent à l'Etat et à la Chambre Syndicale des parts bénéficiaires donnant droit à 33 p. cent de leurs bénéfices annuels après amortissements normaux, dotation des réserves et paiement de l'intérêt statuaire¹⁴. Les récupérations effectivement réalisées semblent s'être réduites à quelque 3.500.000 francs.

La Banque Populaire de Paris avait été fondée en 1921 par fusion de deux banques populaires : la Caisse Commerciale d'Escompte et de Crédit et la Banque Populaire des Commerçants et Industriels Français. Grevée dès l'origine par certains actifs douteux, la situation de la nouvelle banque fut entièrement déséquilibrée par suite des insuffisances du personnel dirigeant. Au 31 décembre 1926, elle se résumait comme suit :

Avance de l'Etat	8.372.000
Exigible à vue ou à très court terme	23.713.000
	32.085.000
A déduire : Actifs réalisables à vue ou dans un délai de 3 mois	19.309.000
Insuffisance de trésorerie	12.776.000

(14) Le Chiffre du capital de ces deux établissements montre à quel point cette charge était exorbitante : La Banque Populaire d'Arras fut créée avec un capital d'un million, porté à quatre millions la même année; celle de Saint-Quentin avec un capital de 300.000 francs porté à 700.000 francs la même année.

Au cours de 1926 fut créée la Banque Parisienne de Crédit, avec un capital de 2.500.000 frs, souscrit par les banques populaires de la banlieue de Paris; elle fit chargée de reprendre et de gérer les actifs sains de la Banque Populaire de Paris. Un consortium de banques populaires, au rang desquelles figurait la Caisse Centrale, se porta caution des engagements de la Banque Populaire de Paris; l'ampleur des obligations ainsi assumées était pratiquement assez restreintes: L'Etat renonçait provisoirement au recouvrement de sa créance, à laquelle il ajoutait une avance nouvelle de 3.500.000 francs; d'autre part la Caisse Centrale déjà créancière de la Banque Populaire de Paris pour 2.700.000 francs, devait supporter tout l'effort de trésorerie au lieu et place du consortium. Un troisième organisme fut créé pour assurer la gérance de la Banque Populaire de Paris; en fait la société de gérance limita ses opérations au recouvrement des actifs douteux ou contentieux.

Le règlement définitif eut lieu en 1931: La Banque Parisienne de Crédit et la Banque Populaire de la Banlieue Ouest, à Nanterre, fusionnaient sous le nom de la première. Les deux seuls créanciers en présence: l'Etat et le consortium des banques populaires, qui s'était substitué aux créanciers de la Banque Populaire de Paris, furent dédommagés par la remise de parts bénéficiaires recevant 20 p. cent des bénéfices annuels des agences acquises par la Banque Parisienne de crédit nouvelle, avec un minimum garanti de 150.000 frs par an. Le liquidateur cédait en échange à la Banque Parisienne de Crédit nouvelle le fonds de commerce de la Banque Populaire de Paris. Les actions libérées de la Banque Populaire de Paris, formant un total de 4.100.000 frs, furent rachetées

au prix d'un million par la Banque Parisienne de Crédit nouvelle, sur ses propres fonds. La Chambre Syndicale, à son tour, se substituait au consortium, pratiquement incapable de remplir ses engagements vis-à-vis de la Caisse Centrale; elle se chargeait en outre du passif irrécouvrable de la Banque Parisienne de Crédit ancienne. Les obligations assumées par la Chambre Syndicale pour permettre la liquidation de la Banque Populaire de Paris se traduisirent, tout compte fait, par un décaissement immédiat de quelque 13.250.000 frs, ainsi détaillé :

Compte spécial de la Banque Populaire de Paris chez la Caisse Centrale	3.500.000
Compte débiteur de la Banque Populaire de Paris chez la Caisse Centrale, garanti par par le consortium	7.100.000
Comptes litigieux de la Banque Parisienne de Crédit ancienne	4.050.000
Déficit d'exploitation de la Banque Parisienne de Crédit ancienne	2.600.000
	17.250.000
A déduire :	
Avance de l'Etat pour la réorganisation du crédit populaire à Paris, prise en charge par la Chambre Syndicale	3.500.000
Récupérations diverses	500.000
	4.000.000
	13.250.000

Au cours de la même période disparurent cinq autres

banques populaires : Les banques populaires de Masevaux et de Dannemarie furent reprises par la Banque Populaire d'Altkirch; en 1931 les banques d'Agen et de Laval furent absorbées respectivement par celles de Montauban et de Rennes; en 1932 disparut enfin la Banque Populaire de Morlaix.

En même temps que les réorganisations financières reconstituaient les fonds de roulement immobilisés ou perdus et que les regroupements territoriaux rétablissaient des possibilités d'exploitation plus normales, la tutelle exercée par la Chambre Syndicale sur les établissements secourus devait garantir le redressement des principes de gestion. Des résultats appréciables furent acquis par cette méthode au bout de quelques années : Au 31 décembre 1931, 27 banques populaires seulement sur 96 étaient en situation satisfaisante; à la fin de l'exercice suivant leur nombre s'élevait à 34; au 31 décembre 1934, la Chambre Syndicale pouvait considérer que les établissements les plus importants, représentant les deux tiers du chiffre d'affaires total du crédit populaire étaient en bonne situation ou en mesure d'y parvenir rapidement. Cette amélioration n'avait été obtenue qu'au prix d'efforts tenaces et de sacrifices financiers élevés : Le retour à la sincérité de l'exploitation amenait dans tous les cas une réduction du chiffre d'affaires et une diminution de la productivité immédiate auxquelles certaine banques ne purent se résoudre qu'à grand peine. Même parmi les banques bénéficiaires de l'avance de 45 millions, on notait, encore un ou deux ans après la réorganisation, des cas d'indiscipline, de nouvelles immobilisations, des infractions diverses au contrat d'avances. La charge financière du redressement reposait, elle aussi, pour une large part sur la

Chambre Syndicale. Dès le 31 décembre 1932, les capitaux qu'elle avait affectés à la liquidation de certaines banques s'élevaient à plus de 23 millions, en dehors des sommes prélevées dans le même but sur l'avance de 45 millions. Or ces capitaux consistaient essentiellement en produits d'emprunts, dont les intérêts finirent par absorber en totalité les ressources que la Chambre Syndicale tirait des redevances de l'Institut d'émission.

Cependant des besoins nouveaux apparaissaient. Certaines banques populaires, quelquefois très importantes, s'étaient laissées entraîner à des crédits aventureux dont la crise révélait l'immobilisation. D'autre part les banques populaires des départements recouvrés s'ajoutaient en bloc, dès le début de 1932, à la liste des établissements compromis. Enfin la dépression des affaires, jointe à la généralisation de méthodes bancaires correctes, amenuisait les bénéfices de l'ensemble du système et rendait nécessaires de nouvelles fusions.

II. La loi du 17 mars 1934 modifiant et complétant la loi du 24 juillet 1929 permit à la Chambre Syndicale de surmonter plus facilement ces difficultés. L'article 14 de cette loi prescrivait à la Chambre Syndicale d'établir et de soumettre au Ministre des Finances, dans un délai de trois mois, un plan de regroupement des banques populaires. Cependant l'article 13 constituait un fonds de soutien des banques populaires du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, pourvu d'une dotation de 50 millions.

Le programme de regroupement des banques populaires, qui ne s'étendait pas à celles des départements recouvrés, reçut l'agrément du Ministre des Finances le 5 avril 1935. Il prévoyait la dissolution ou l'absorption de 12 banques populaires sans activité ou incapables de se

redresser. Les transformations les plus importantes devaient avoir lieu dans la région du Nord et entraîner la disparition des banques héritières de l'ancienne Banque Populaire des Régions Libérées. Dans ce but fut instituée à Lille, en juillet 1935, la Banque Populaire Industrielle et Commerciale du Nord de la France, au capital de un million pour exploiter à bail un certain nombre de guichets des banques populaires de Lille, d'Arras et d'Amiens en attendant la dissolution de ces trois établissements. L'exploitation du département des Basses-Pyrénées, assurée jusque là par les quatre banques populaires de Bayonne, Saint-Jean-de-Luz, Pau et Oloron, devait être également simplifiée. La banque Populaire des Landes, à Dax, se chargeait d'absorber les banques de Bayonne et de Saint-Jean-de-Luz. On prévoyait d'autre part la dissolution de la Banque Populaire de Montauban, dont la circonscription devait être rattachée pour partie à celle de la Banque Populaire de la Haute-Garonne, à Toulouse, et pour partie à la Banque Populaire du Quercy, à Cahors. Les banques de Foix, Alès et Lure devaient être rattachées à celles de Carcassonne, Nîmes et Belfort. Les banques du Mans et de Charleville, la première sans activité, la deuxième en situation difficile, devaient être dissoutes. Enfin la liquidation amiable de la Banque Populaire de Blois était intervenue dès le 12 novembre 1934; celles de la Solidarité Industrielle et Commerciale et de l'Union Corporative, à Paris, qui se trouvaient en concurrence avec la Banque Parisienne du Crédit, furent réalisées respectivement le 5 juillet et le 15 mai 1935.

De même que pour les liquidations survenues antérieurement, les charges financières qui allaient être occasionnées par l'application de ce programme devaient

incomber presque exclusivement à la Chambre Syndicale, qui acceptait d'employer dans ce but une somme globale de quelque 30 millions. En échange de leurs apports incorporels, les actionnaires des établissements absorbés reçurent, dans la plupart des cas, des parts bénéficiaires qui devaient être rémunérées après les propres actions des sociétés chargées de la reprise. Ces regroupements furent menées à bien presque intégralement avant l'intervention de la loi du 13 août 1936. Leur réalisation complète aurait exigé de la part de la Chambre Syndicale un concours trop élevé en égard à ses ressources. Le produit de l'emprunt de 100 millions contracté le 28 février 1935 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations avait dû financer trois séries d'opérations : Il avait permis à la Chambre Syndicale d'octroyer des crédits temporaires de trésorerie, d'entreprendre l'exécution du plan de regroupement et d'accorder des subsides aux banques populaires en difficulté. Les opérations de cette dernière catégorie prirent la forme soit d'avances remboursables sur les bénéfices d'exploitation, soit d'allocations annuelles prélevées sur les intérêts de sommes capitalisées, soit d'abandons d'intérêts sur des avances effectuées antérieurement.

— Des modalités de soutien analogues furent utilisées en faveur des banques populaires d'Alsace et de Lorraine.

Dès la désannexion, les survivants des établissements créés dans ces provinces à partir de 1908¹⁷ se mirent en relation avec ceux des autres départements.

La plupart revendiquèrent l'extension aux territoires recouverts de la loi du 13 mars 1917. Le décret du 26 juin 1922, ratifié par la loi du 1^{er} mai 1926, leur laissa la liberté de se placer sous le régime de la loi du 13 mars

(17) Introduction, p. 33.

1917 ou de conserver le statut local à condition, dans cette dernière hypothèse, de mentionner leur régime dans leur raison sociale. Toutes les banques populaires des trois départements, à l'exception du Crédit Coopératif de Lorraine, à Metz, et de la Banque Populaire Alsacienne, à Strasbourg, adoptèrent le régime de la loi du 13 mars 1917.

Le Crédit Coopératif de Lorraine, ruiné par les spéculations de ses dirigeants, fut déclaré en faillite le 17 juillet 1928. La Banque Populaire Alsacienne fut mise en liquidation judiciaire en février 1930, avec un excédent de passif de 30 à 35 millions, les actifs sains s'élevant à environ 10 millions.

Peu après l'armistice, une première série de banques populaires disparurent par liquidation amiable. De dix-huit, le nombre des banques populaires de la région se réduisit à quatorze, dont deux soumises au droit local. La densité du réseau, surtout dans le Haut-Rhin, restait néanmoins excessive. D'une manière générale, les banques populaires des trois départements, dont quelques-unes étaient déjà fortement immobilisées au moment de l'armistice, continuèrent à suivre, dans un milieu économique bouleversé, les méthodes qu'elles avaient impunément pratiquées en temps de prospérité et d'inflation. Leurs crédits étaient accordés le plus souvent sous forme de découverts, les conseils d'administration se composaient surtout de notoriétés locales sans aucune expérience de la banque, les dépôts étaient retenus par des taux anormalement élevés et réinvestis immédiatement en affaires de commandite. Ces méthodes s'aggravaient le plus souvent d'une extrême concentration des risques. Enfin plusieurs banques furent affaiblies par les spéculations de leur personnel supérieur, imparfaitement surveillé par

les représentants des actionnaires. Assez tôt apparurent des indices de fragilité. La banque centrale, l'ancienne « Landesgewerbebank », devenue la Banque Populaire Générale et transformée en banque populaire pure et simple lors de l'entrée en fonctions de la Caisse Centrale des Banques Populaires, fut mise en liquidation le 13 juin 1926. A la fin de 1927 et au début de 1928, les banques régies par la loi du 13 mars 1917 furent soumises à une inspection d'ensemble par les soins du service du contrôle rattaché au Ministère du Commerce. Quelques réformes furent apportées à ce moment dans leur gestion et leur administration, des sanctions furent prises contre certains dirigeants, mais une assimilation rapide de ces organismes n'était guère concevable à raison de leurs particularités très accusées et de l'insuffisance des pouvoirs de la Caisse Centrale. Un deuxième mouvement de concentration fut pourtant réalisé de 1928 à 1930 : La Banque Populaire d'Altkirch absorba en 1928 celle de Thann et en 1929 celles de Masevaux et de Dannemarie. Les départements recouvrés ne comptaient plus alors que neuf banques populaires régies par la législation de 1917; elles disposaient en tout d'une cinquantaine de guichets. Quatre de ces banques, celles de Strasbourg, Colmar, Cernay et Masevaux figuraient parmi les établissements proposés pour prendre part à l'avance de 45 millions. En fait la Banque Populaire de Strasbourg reçut une avance de 3 millions et la Banque Populaire d'Altkirch consentit à reprendre celle de Masevaux moyennant une avance de 1.885.000 francs. La situation de la Banque Populaire de Cernay resta à l'étude; la Chambre Syndicale prit elle-même en main la gestion de la Banque Populaire de Colmar.

TABLEAU 5.

*Bilan général des banques populaires du Haut-Rhin,
du Bas-Rhin et de la Moselle aux 31 décembre 1931 et 1932
(en milliers de francs).*

A C T I F S	31 Décembre 1931	31 Décembre 1932	P A S S I F S	31 Décembre 1931	31 Décembre 1932
Portes sur portefeuille titres			Capital	32.432	32.921
Frais Généraux	8.009	7.164	Réserves	9.327	10.224
Immobilisations sociales	8.138	8.141	Créances de l'Etat	2.250	2.150
Comptes litigieux	14.774	13.012	Chambre syndicale	4.885	4.885
Comptes débiteurs	69.288	90.835	Créditeurs à terme	93.700	96.422
Portefeuille titres	127.467	87.640	Créditeurs à vue	159.756	164.797
Portefeuille commercial	23.219	27.415	Exigibles divers	19.686	21.751
Portefeuille divers	35.307	31.431	Pertes et profits	7.621	7.230
Réalisables divers	13.646	10.823	Intérêts réservés	2.191	786
Disponibles	31.790	54.705			
Total	331.718	331.166	Total	331.718	331.166

En 1931, la Banque Populaire de Metz, ayant subi des pertes très élevées d'origine surtout spéculative, subit une crise qui démontra l'urgence d'une réforme d'ensemble. Les vérifications poursuivies par la Chambre Syndicale en 1931 et en 1932 révélèrent l'immobilisation de presque toutes les banques populaires des régions désannexées. Un programme de redressement fut aussitôt mis en application, tendant à la compression des crédits par découvert, à la consolidation des créances aventurées, au renforcement de la trésorerie; mais sa réalisation fut interrompue, dès 1932, par le développement de la crise économique, devenue très sensible surtout dans le département du Haut-Rhin. Une proportion importante de comptes débiteurs se transformèrent en créances litigieuses et posèrent un problème d'assainissement immédiat que la Chambre Syndicale ne pouvait résoudre avec ses seules ressources. Le 28 octobre 1932 la Chambre Syndicale adressa au Ministre des Finances un rapport faisant connaître la situation précise des banques populaires des trois départements, d'après les bilans établis à la date du 31 décembre 1931, et sollicitant l'octroi de crédits spéciaux. L'avance accordée par la loi du 17 mars 1934 permit en premier lieu à la Chambre Syndicale d'assurer la liquidation de la Banque Populaire de Munster, qui fut rattachée, par décision de l'assemblée générale des actionnaires en date du 12 juillet 1934, à la Banque Populaire de Colmar. La Chambre Syndicale assurait la couverture intégrale des pertes, qui s'élevaient à 10 millions. Pour le surplus, l'avance de 50 millions fut affectée à l'acquisition de valeurs mobilières dont le revenu servit à octroyer des bonifications d'intérêts aux banques sub-

sistantes; la mobilisation partielle de ce portefeuille, remis en nantissement à la Banque de France, procura d'autre part à la Chambre Syndicale les fonds nécessaires pour accorder à ces établissements des avances de trésorerie. Le 29 mai 1935 l'assemblée générale des actionnaires de la Banque Populaire de Cernay décida le rattachement de cet organisme à la Banque Populaire d'Altkirch. Celle-ci acceptait de prendre en charge le passif de la banque absorbée, l'excédent de passif devant être couvert progressivement par la Chambre Syndicale qui affecterait à l'amortissement de ces pertes une dotation annuelle de 50.000 francs prélevée sur le revenu du fonds de soutien. Des projets récents prévoient l'absorption par la Banque Populaire de Strasbourg de toutes les banques populaires du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Cette réforme serait financée au moyen du solde disponible de l'avance de 50 millions.

III. Exception faite du système de dotations d'intérêts mis en œuvre au cours des dernières années et d'une participation prise par la Caisse Centrale, au nom de la Chambre Syndicale, dans le capital d'une banque populaire, toute l'œuvre financière réalisée par la Chambre Syndicale jusqu'à 1936 avait consisté à compenser les insuffisances d'actifs de certaines banques populaires par des apports de capitaux frais remboursables à longue échéance. Bien qu'elles furent désormais balancées par des engagements à long terme, les pertes subies par ces établissements continuaient donc à figurer à leurs bilans. Il est vrai que les textes de 1929 et de 1934 impliquaient l'abandon par l'Etat des avances antérieures à 1929 et la possibilité pour la Chambre Syndicale de ne

pratiquer aucun amortissement sur les avances extraordinaires de 45 millions et de 50 millions, quitte à renoncer pour un montant équivalent au produit des redevances de la Banque de France. Mais les avances antérieures à 1929, en supposant qu'elles fussent abandonnées par l'Etat, ne l'étaient qu'au profit de la Chambre Syndicale. Chaque banque populaire, considérée isolément, courait toujours le risque d'avoir à rembourser la Chambre Syndicale. Quant aux avances de 45 et de 50 millions, leur amortissement ne pouvait s'effectuer au moyen des redevances de la Banque de France avant le remboursement intégral des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Or le produit de ces redevances dut être intégralement affecté au service des intérêts de cet emprunt. Tous les efforts de la Chambre Syndicale n'avaient donc abouti qu'à renforcer la trésorerie de ses ressortissantes, mais n'avaient pas apuré leurs bilans. Les résultats d'exploitation des banques réorganisées devaient être affectés, pour un temps indéfini, à la reconstitution des actifs perdus. Cette obligation était d'autant plus insupportable que les conditions mêmes d'une exploitation normale faisaient défaut, le crédit de ces banques étant ruiné par l'importance de leur passif irrécouvrable et aucune augmentation de capital ne pouvant être envisagée avant l'amortissement des pertes.

La loi du 13 août 1936 a pour but de réaliser un assainissement définitif : Les avances anciennes doivent disparaître des bilans sur simple décision de la Chambre Syndicale; leur amortissement fait l'objet d'une sorte de concordat et ne grève plus qu'une faible partie des revenus futurs des banques populaires¹⁸; de nouveaux apports de

(18) Voir plus haut, p. 197 ss.

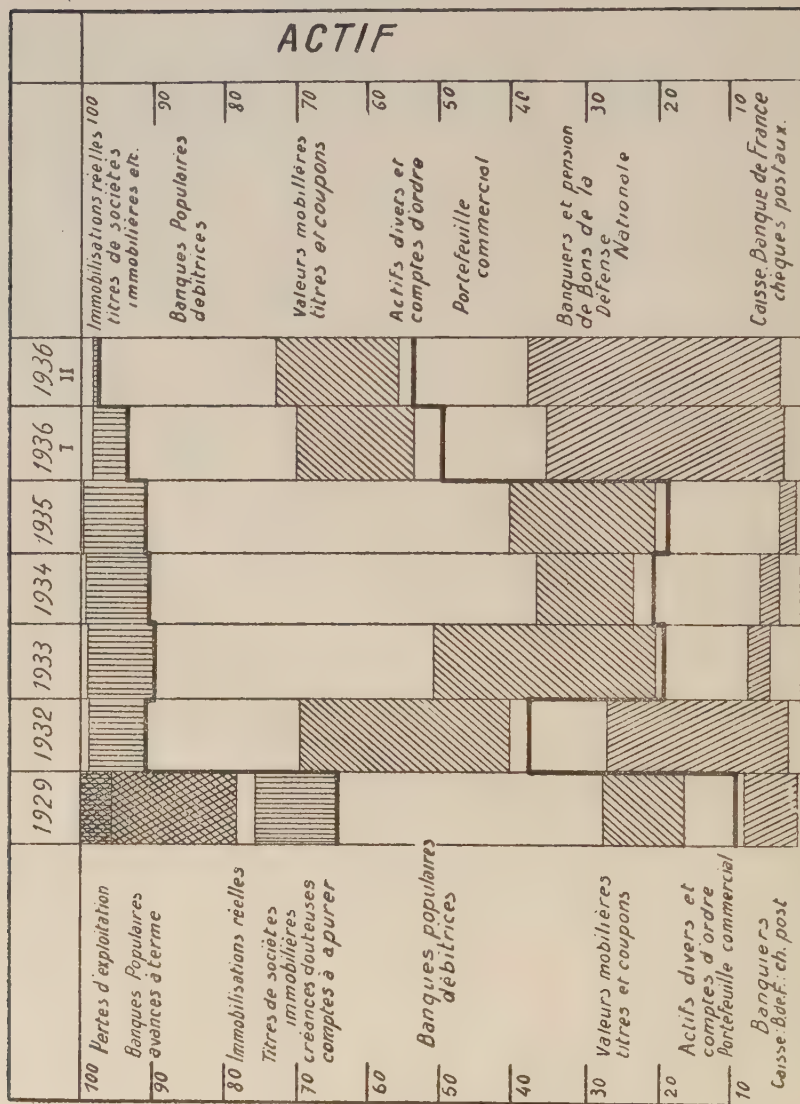
capitaux, remboursables par le même procédé, doivent achever de contrebalancer les pertes anciennes ou constituer une réserve collective à laquelle s'ajouteront les prélèvements opérés sur les bénéfices des banques populaires.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 13 août 1936, les nouveaux subsides doivent être accordés soit sous forme d'augmentations de capital souscrites par la Caisse Centrale, soit sous formes d'avances pures et simples n'apparaissant pas aux bilans des banques populaires. Les opérations d'assainissement furent réalisées par la Chambre Syndicale dans l'ordre suivant : Les pertes subsistant après contre-passation des réserves et des avances anciennes furent éliminées par des réductions de capital. Celles-ci ne pouvant toutefois pas dépasser, suivant les prescriptions de la loi, 50 p. cent du fonds social, les pertes restant à amortir après ces premières opérations furent compensées par des avances supplémentaires. Les bilans ainsi apurés, la Caisse Centrale procédait à la souscription des actions nouvelles. L'assainissement des banques populaires put être effectué intégralement, suivant cette méthode, au cours de l'exercice 1937.

La Caisse Centrale fut elle-même l'une des principales bénéficiaires des prescriptions de la loi du 13 août 1936. De 1929 à 1932, une première série d'améliorations avaient été apportées au bilan de la Caisse Centrale par la mobilisation progressive des avances à terme. Ce poste continua, jusqu'à sa disparition, de s'accroître du montant des intérêts échus, portés au crédit d'un compte « Intérêts momentanément irrécouvrables ». Il fut crédité, en revanche, au cours des années 1929 et 1930, d'une somme d'environ 3.800.000

GRAPHIQUE 2^{18 bis}.

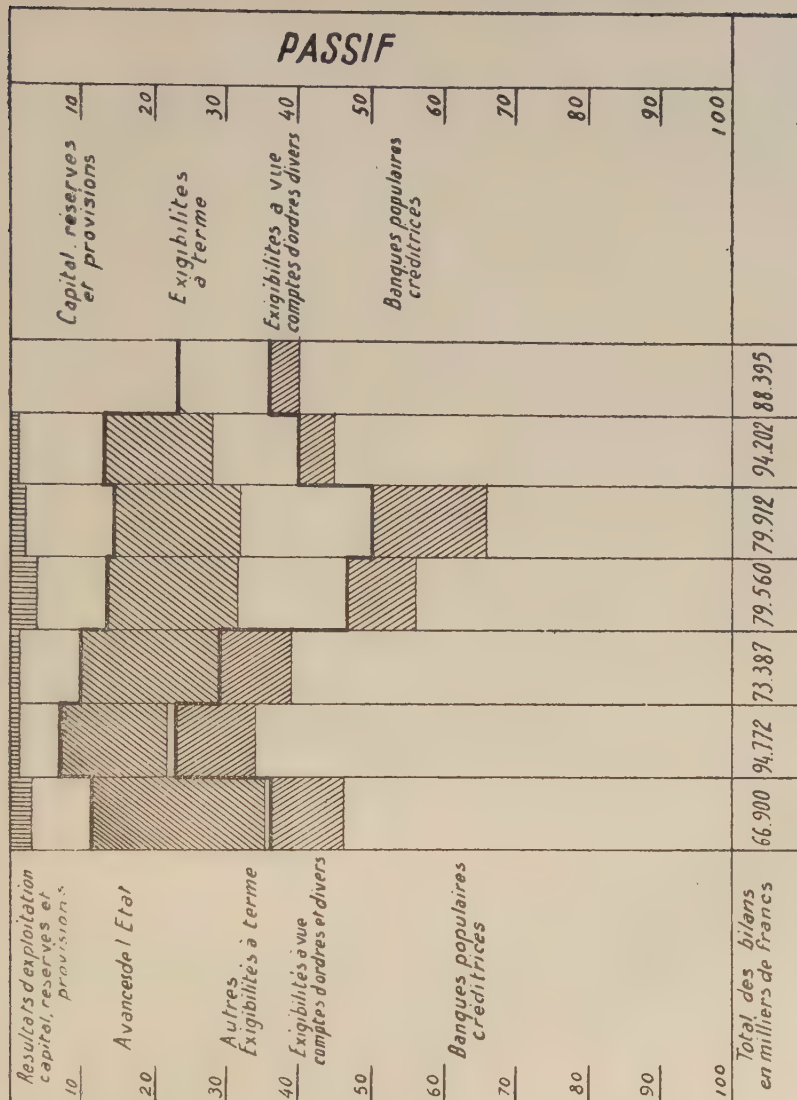
Evolution des bilans de la Caisse



(18 bis) Méthode suivie pour l'établissement du graphique 2.

1. Les rapports de la Caisse Centrale n'indiquant pas le montant de ses engagements par réescompte, il a été entièrement fait abstraction des créances et dettes conditionnelles, savoir : de l'emprunt de 20 millions contracté auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, et figurant au bilan de la Caisse Centrale à la date du 31 décembre 1929; des engagements par cautions; des engagements par réescompte résultant de l'application de la loi du 19 août 1936 et figurant au bilan du 31 décembre 1936. Enfin il n'a pas été tenu compte de l'avance de 3.500.000 frs que la Caisse Centrale, simple mandataire, avait été chargée de retransmettre à la Banque Populaire de Paris.

2. Les intérêts momentanément irrécouvrables figurant au bilan du



31 décembre 1929, à un compte d'ordre, ont été considérés ici comme résultats d'exploitation, et viennent ainsi atténuer le montant des pertes accusées par le même bilan.

3. Les valeurs composant le bilan de la Caisse Centrale ont été classées, de haut en bas, à l'actif par ordre de liquidité croissante, au passif par ordre de stabilité décroissante. L'amélioration du bilan de la Caisse Centrale se traduit ainsi par l'évasement des zones d'actifs liquides et de passifs non exigibles et par la résorption des actifs immobilisés.

4. Pour 1936, on a fait état du bilan de fin d'année (1936 I) ainsi que du bilan (1936 II) après affectation du solde bénéficiaire du compte « Profits et Pertes » et application de la loi du 13 août 1936 (décisions de l'assemblée générale du 26 juin 1937).

francs correspondant à différentes avances consenties par la Chambre Syndicale aux établissements débiteurs de la Caisse Centrale. A la fin de l'exercice 1931, le compte débiteur de la Banque Populaire de Paris, dont le remboursement ne faisait plus de doute, passa du poste « Banques Populaires, avances à terme » au poste « Banques Populaires débitrices ». Les avances à terme ne comprenaient plus à ce moment que le compte débiteur de l'ancienne Banque Populaire de l'Est, à Nancy, et le débit de 3.500.000 francs correspondant à l'avance reçue par la Caisse Centrale pour la liquidation de la Banque Populaire de Paris. Cette dernière opération se dénoua le 5 mars 1932¹⁹; au cours du même exercice la Chambre Syndicale remboursa le débit de l'ancienne Banque Populaire de l'Est en prenant en charge une somme de 2.249.808,69 francs sur le montant des avances accordées par l'Etat à la Caisse Centrale. Celle-ci renonçait au recouvrement de la majeure partie des intérêts de la Banque Populaire de l'Est, soit à une somme d'environ 825.000 francs, formant le reliquat des comptes « Banques Populaires, avances à terme » et « Intérêts momentanément irrécouvrables » qui se soldèrent réciproquement. Déduction faite des comptes soldés par le débit des avances de l'Etat, l'ensemble de ces règlements permit à la Caisse Centrale d'accroître ses disponibilités d'environ 11 millions et d'ajouter à ses résultats d'exploitation une somme voisine de 2.100.000 francs. Grâce à ces bénéfices exceptionnels, ainsi qu'au produit de la réalisation de certains titres en forte hausse, la Caisse Centrale fut en mesure d'amortir les quelque 2.837.000 francs de pertes d'exploitation léguées par les exercices 1927, 1928 et 1929,

(19) Voir plus haut, p. 259.

de sorte qu'au 31 décembre 1932 son bilan était allégé de ses éléments les plus défavorables²⁰. D'importants amortissements restaient toutefois à pratiquer : Certaines immobilisations sujettes à une dépréciation rapide, telles que le compte « Installations et Mobilier », figuraient au bilan pour la presque intégralité de leur valeur originelle. Les titres des sociétés propriétaires ou locataires des immeubles occupés par la Caisse Centrale et la Chambre Syndicale avaient été acquis dans des circonstances défavorables. La valeur effective du portefeuille, titres ordinaires était inférieure à sa valeur d'acquisition.

Au 31 décembre 1935, les amortissements pratiqués s'élevaient à environ 2 millions et les provisions constituées à 2.810.000 francs. L'intervention de la loi du 13 août 1936, permit de compléter l'assainissement. Aux termes des prescriptions de cette loi, les avances accordées par l'Etat à la Caisse Centrale devaient être affectées, à concurrence de 4.500.000 francs, à la libération des augmentations de capital souscrites par la Chambre Syndicale. Le solde des avances de l'Etat, soit 9.500.000 francs, fut porté, conformément à l'article 1 de la loi, au crédit d'un compte d'apurement ainsi détaillé :

1. Solde des avances de l'Etat	9.500.000 francs	
2. Bénéfice disponible après amortissements divers	1.110.000	—
3. Virement du compte « provision pour risques et fluctuations du portefeuille Valeurs Mobilières »	2.810.000	—
4. Virement du compte « Réserve Spéciale »	700.000	—
soit au total	14.120.000	—

(20) Voir annexe 2.

Cette somme reçut, par décision de l'assemblée générale des actionnaires du 26 juin 1937, l'affectation suivante :

1. Amortissements sur titres de sociétés immobilières	3.807.000	—
2. Amortissements sur créances douteuses	500.100	—
3. Constitution d'une « Provision pour risques divers et fluctuations du portefeuille Valeurs Mobilières »	1.250.000	—
4. Constitution d'une « Provision Spéciale Loi du 13 août 1936 »	8.562.500	—
	14.120.300	—

Accusant un important excédent d'actifs, le bilan de la Caisse Centrale est désormais complètement assaini.

§ 3. — *Les opérations bancaires.*

De 1929 à 1936, l'aspect des opérations bancaires centrales, dans le domaine du crédit comme dans celui des services de banque, traduit avec netteté le développement des attributions et des moyens financiers de la Chambre Syndicale. Epuisée par la crise de trésorerie qu'elle venait de subir, et obligée néanmoins de supporter en partie le poids des opérations à long terme en attendant d'être relevée de ce rôle par la Chambre Syndicale, la Caisse Centrale avait dû liquider presque entièrement son portefeuille commercial, qui finit par ne plus guère comprendre que des effets à l'encaissement. De 7.054.000 francs au 31 décembre 1928, le montant des effets en portefeuille s'était réduit, au 31 décembre 1929, à environ 800.000 francs alors qu'au cours de la même période, les

comptes débiteurs des banques populaires s'étaient accrus de quelque 1.700.000 francs et que les soldes créditeurs avaient subi une diminution de 7.500.000 francs. Dès novembre 1930, la Caisse Centrale put néanmoins reprendre ses opérations d'escompte. Son portefeuille commercial subit, depuis 1929, les variations suivantes (en milliers de francs) :

Exercice	Effets escomptés		Effets à l'encaissement	Total
	Papier commercial	Papier de crédit		
1929	198		602	800
1932	9.020		363	9.383
1933	7.448	509	175	8.132
1934	10.157	1.332	265	11.754
1935	10.842	729	208	11.779
1936	9.979	3.469	140	13.588

Si les sommes qu'elle avait récupérées sur les comptes spéciaux donnèrent à la Caisse Centrale la possibilité d'accroître rapidement ses actifs réalisables à court terme, elle dut, en revanche, maintenir jusqu'à 1936 une large place aux crédits en compte courant. En 1933 et en 1934, l'accroissement du montant des comptes débiteurs fut particulièrement sensible²¹. A partir de 1933, la Caisse Centrale effectua en qualité de mandataire de la Chambre Syndicale les opérations qui n'avaient pas un caractère de courte facilité de trésorerie. Les avances temporaires accordées par la Chambre Syndicale sur ses propres ressources avaient subi les variations suivantes :

(21) V. annexe 1 et graphique 2.

Exercice	Nombre d'avances	Nombre de banques bénéficiaires	Montant global
1930	27	19	33.350.000
1931	66	29	78.740.000
1932	46	12	28.210.000
1933			55.816.000
1934 ²²			51.375.000

L'afflux de capitaux que procura aux banques populaires l'application des lois du 13 août et du 19 août 1931 permit à la Caisse Centrale de réduire dans de fortes proportions l'importance des comptes débiteurs, en attendant qu'elle fût entièrement déchargée par la Chambre Syndicale de ces opérations.

Des améliorations sensibles, facilitées par l'affermissement des pouvoirs de la Chambre Syndicale, furent également obtenues dans le domaine des services de banque. En 1931, la Caisse Centrale avait réalisé par ses propres moyens une première série de réformes, telles que l'unification des modèles d'imprimés, la réglementation d'un service de lettres de crédit, la réorganisation du système de recouvrement des frais d'encaissement du papier déplacé. Son rendement et son efficacité restèrent néanmoins entravés jusqu'à 1934 par le manque de cohésion de ses adhérentes. L'activité de la Caisse Centrale dans le domaine des services de banque se reflète dans les chiffres suivants :

(22) A partir de 1934, le montant des avances de trésorerie n'a plus été publié.

Exercices	Remises directes entre banques popu- laires enre- gistrées à la Caisse Centrale (en millions de francs)	Souscriptions de titres.		Nombre de dossiers créés pour opéra- tions diverses sur titres
		Nombre de titres	Montant (en millions de francs)	
1931	789	93.500	90.600	
1932	887	114.900	158.000	15.116
1933	883	180.400	167.100	19.838
1934	779	229.800	213.300	24.729
1935	736	143.400	129.200	
1936	849	86.500	75.600	

§ 4. — *Les résultats d'exploitation.*

La Caisse Centrale avait entrepris, en même temps que la réorganisation de ses services, la révision des bases de son exploitation. Par ces deux moyens, son rendement put être notablement amélioré, mais il continua de dépendre pour une forte part de l'utilisation des avances de l'Etat. La Chambre Syndicale, de son côté, dut recourir largement, pour équilibrer son compte d'exploitation, aux revenus gratuits que lui procuraient les avances spéciales de l'Etat et le produit des redevances de l'Institut d'émission.

I. En 1929, la suppression de certains services réduisit les frais généraux de la Caisse Centrale d'environ 700.000 francs par rapport à l'exercice antérieur. Obligée en revanche de mobiliser tous ses avoirs bancables et d'allouer à ses déposantes des intérêts qu'elle ne pouvait récupérer intégralement sur le revenu des comptes débiteurs, la Caisse Centrale dut clore l'exercice avec un nouveau dé-

ficit, supérieur à celui de 1928. Un meilleur aménagement des conditions appliquées aux clientes, joint à l'utilisation de ressources jusque là immobilisées permit la résorption progressive du déficit : L'exercice 1930 se termine avec un bénéfice apparent de 963.500 francs et un déficit réel de 235.000 francs, compte tenu de pertes imputables aux exercices antérieurs et de profit exceptionnels, dûs surtout au remboursement d'intérêts contestés et à des réalisations de titres. Si on déduit de même du résultat des exercices 1931 et 1932, les revenus exceptionnels résultant de la mobilisation des intérêts momentanément irrécouvrables, on vérifie que la progression des bénéfices se poursuit. Les causes de cette amélioration sont mises en lumière par la décomposition du compte « Profits et Pertes »²³ où apparaît notamment, sous la rubrique « Commission sur remises directes et écritures des banques populaires », le revenu du service de clearing comptable effectué gratuitement par la Caisse Centrale jusqu'à 1930. Les conditions appliquées aux comptes créditeurs des banques populaires furent revisées dans le sens d'une différenciation croissante suivant le degré de stabilité et l'importance des dépôts. Une date de valeur d'un jour fut adoptée, à partir de 1930, pour la passation des écritures en compte-courant. Les taux acordés par la Caisse Centrale à ses adhérentes restèrent néanmoins, jusqu'à la centralisation obligatoire des excédents de trésorerie, sensiblement plus élevés que les taux moyens de la place, dont la Caisse Centrale bénéficiait elle-même lorsqu'elle était conduite à effectuer des dépôts²⁴. On note en

(23) Voir annexe 3.

(24) Ces conditions avaient notamment pour effet d'inciter les banques populaires à épuiser d'une manière continue leur marge de réescompte à la Banque de France, dans le seul but de bénéficier de l'écart entre le taux d'escompte officiel et les taux créditeurs de la Caisse Centrale.

1934 que, malgré l'apparition de dépôts à terme, les intérêts payés par la Caisse Centrale sont en diminution de 40 p. cent.

II. L'importance des besoins des banques populaires pendant la période de redressement eut sur le budget de la Chambre Syndicale une répercussion inverse de celle qu'en ressentit le compte d'exploitation de la Caisse Centrale : La Chambre Syndicale aurait contrarié le relèvement de ses débitrices en leur imposant la charge d'un intérêt alors que souvent le remboursement du principal de leur dette paraissait douteux. Un intérêt ne fut perçu que sur les prêts accordés au moyen de l'avance de 45 millions ²⁵. Le revenu des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations se réduisit aux profits retirés par la Chambre Syndicale des avances de trésorerie et du portefeuille, titres spécial.

Aussi le compte d'intérêts afférent à l'emprunt de 60 millions révéla-t-il, à partir de 1931, d'importants déficits, qui furent couverts par des prélèvements sur le produit des redevances de la Banque de France ²⁶. D'abord minimes, ces prélèvements absorbèrent bientôt l'intégralité des redevances affectées en garantie. Du 2^e semestre 1930 au 2^e semestre 1934 inclusivement, ils furent utilisés à concurrence de 13.353.802,16 francs à l'amortis-

(25) Voir plus haut, p. 252.

(26) Voir Annexe 5.

Pour l'exercice 1930, ce compte se confond avec le budget de la Chambre Syndicale, où sont portés les intérêts payés à la Caisse des Dépôts et Consignations et les intérêts dus par cet organisme, de même que le revenu des facilités de caisse, qui ne figure plus ultérieurement qu'au compte afférent aux emprunts. Aux annexes 4 et 5 la distinction des deux comptabilités a été faite néanmoins pour 1930 : outre les intérêts afférents à l'emprunt, on a fait figurer à l'annexe 5, pour la somme nécessaire à l'équilibre du compte, le revenu des facilités de caisse, puisque celles-ci furent financées principalement au moyen des ressources de l'emprunt. Pour le surplus, soit frs 11.651,67, ce revenu figure dans la colonne 10 de l'annexe 4.

sement de l'emprunt de 60 millions et à concurrence de 5.253.957,89 francs au service des intérêts afférents au même emprunt. Pour l'exercice 1934, le déficit d'exploitation ne put d'ailleurs être couvert qu'au moyen du revenu du portefeuille-titres ordinaire de la Chambre Syndicale et des intérêts perçus sur les fonds déposés à la Caisse Centrale. En 1935 et en 1936, au contraire, le revenu des fonds d'emprunt fut incorporé au budget de la Chambre Syndicale : Les intérêts courus du 1^{er} janvier au 28 février 1935 sur l'emprunt de 60 millions, soit 385.074,27 francs, avaient été imputés sur le produit du nouvel emprunt, contracté le 28 février 1935. Les intérêts dus par la Chambre Syndicale sur l'emprunt de 100 millions, y compris l'indemnité du remboursement anticipé, furent payés au moyen des redevances de l'Institut d'émission. L'emprunt de 100 millions absorba, sur le produit de ces redevances, une somme de 11.665.972,22 francs, intégralement affectée au service des intérêts.

CHAPITRE II.

LES ORGANES LOCAUX

SECTION 1. LA STRUCTURE DES ORGANES LOCAUX.

A partir de 1927, l'accroissement du nombre des banques populaires fait place à un recul presque ininterrompu : En 1930, ce mouvement subit un arrêt, la dissolution de la Banque Populaire des Régions Libérées ayant entraîné la naissance de deux nouvelles banques. En 1931, la disparition des banques populaires d'Agen et de Laval est compensée par la création des banques populaires de Versailles et de Béziers. Au cours des exercices suivants, le tassement du crédit populaire se poursuit. Il s'accroît en 1935 et en 1936, avec l'application du plan de regroupement. Les chiffres suivants retracent cette évolution :

Exercice	Nombre de dissolutions de B. P.	Nombre de créations de B. P.	Nombre des B. P. en fin d'exercice
1927	»	»	100
1928	2	»	98
1929	3	»	95
1930	1	2	96
1931	2	2	96
1932	1	»	95
1933	1	»	94
1934	2	»	92
1935	12	»	80
1936	4	»	76

La répartition des banques populaires entre les différents départements à l'époque de l'entrée en fonctions de la Chambre Syndicale peut servir de point de repère pour juger du résultat des suppressions réalisées jusqu'à la loi du 13 août 1936.

Au 31 décembre 1929, les 15 départements suivants étaient desservis par plusieurs banques populaires, qui y avaient établi leur siège ou de simples agences :

Département :	desservi par les banques populaires de :
Bouches-du-Rhône	Marseille, Arles.
Corrèze	Tulle, Limoges.
Finistère	Roubaix, Lorient.
Gard	Nîmes, Alès.
Isère	Grenoble, Lyon.
Loire	Saint-Etienne, Roanne.
Loiret	Montargis, Orléans.
Nord	Lille, Arras.
Basses-Pyrénées	Pau. Oloron-Ste-Marie, Bayonne, Saint-Jean-de-Luz.
Bas-Rhin	Strasbourg, Bischwiller.
Haut-Rhin	Altkirch, Cernay Colmar, Guebwiller, Mulhouse, Munster.
Haute-Saône	Gray-Vesoul. Lure.
Seine	— Banque Parisienne de Crédit. — Solidarité Industrielle et Commerciale.

- Union Coopérative.
- Banque Populaire de la
Banlieue-Nord.
- Banque Populaire de la
Banlieue-Sud.
- Banque Populaire de la
Banlieue-Ouest.
- Banque Populaire de la Ré-
gion-Est.

Seine et Marne Provins, Vincennes.

Vienne Poitiers, Civray.

A l'inverse, 17 départements, si l'on tient compte des 5 départements qui formaient le ressort de la Banque Populaire des Régions Libérées, ne possédaient pas de siège de banque populaire dans leur circonscription, et se trouvaient rattachées au ressort d'une banque d'un département voisin :

Départements sans banques populaires.	Département de la banque chargée de l'exploitation.	Siège de la banque chargée de l'exploitation
Hautes-Alpes.	Basses-Alpes.	Digue.
Ardèche.	Gard.	Alès.
Aveyron.	Lot.	Caors.
Calvados.	Eure.	Evreux.
Cantal.	Puy-de-Dôme.	Clermont-Ferrand
Charente.	Haute-Vienne.	Limoges.
Drôme.	Isère.	Grenoble.
Lozère.	Gard.	Alès.
Orne.	Moyenne.	Laval.
Hautes-Pyrénées.	Basses-Pyrénées.	Oloron-Sainte-Ma- rie.

Départements sans banques populaires.	Département de la banque chargée de l'exploitation.	Siège de la banque chargée de l'exploitation.
Seine-et-Oise.	Seine.	Banques Populai- res de la Ban- lieue.
Vendée.	{ Loire-Inférieure. Deux-Sèvres.	Nantes. Niort.
Aisne.	{	Banque Populaire des Régions Li- bérées, à Paris.
Marne.		
Oise.		
Pas-de-Calais.		
Somme.		

Les suppressions réalisées par la Chambre Syndicale eurent pour résultat à la fois de simplifier l'exploitation ou de diminuer le nombre des départements desservis par plusieurs banques et de provoquer de nouvelles ou de plus vastes agglomérations de départements desservis par une seule banque. On note pendant la période considérée la disparition de 11 banques de la première catégorie. Le nombre des départements correspondants ne subit pourtant qu'une diminution négligeable, ce mouvement n'ayant eu pour effet essentiel que de limiter le nombre des banques populaires dans les départements qui en comptaient un effectif élevé : Basses-Pyrénées, Seine, Haut-Rhin. En revanche le nombre des départements dépourvus de banque populaire s'accroît de 9 unités. Les principales agglomérations furent réalisées dans le Nord, l'Ouest et le Sud-Ouest. L'ancienne circonscription de la Banque Populaire des Régions Libérées et désormais partagée entre les banques de la région parisienne, pour la Marne et

l'Oise, et la Banque Populaire du Nord à Lille pour l'Aisne, le Pas-de-Calais et la Somme. La Banque Populaire de Lille s'annexe d'autre part le département de l'Ardenne, ressort de l'ancienne Banque Populaire de Charleville. Dans la région de l'Ouest, la Banque Populaire de Rennes étend sa circonscription au département de la Mayenne. Après la liquidation de la Banque Populaire de Morlaix, le Finistère fut partagé entre les banques populaire de Saint-Brieuc et de Lorient. Dans le Sud-Ouest, les simplifications furent également réalisées en plusieurs reprises. Finalement la disparition de la Banque Populaire d'Agen et de celle de Montauban entraînèrent la jonction des départements du Tarn-et-Garonne et de la Haute-Garonne, exploités par la Banque Populaire de Toulouse, ainsi que du Lot-et-Garonne, du Lot et de l'Aveyron, desservis par la Banque Populaire de Cahors. D'autre part, avec la fusion des Banques Populaires de Foix de de Carcassonne, le département de l'Ariège se réunit à celui de l'Aude.

Ce double mouvement de concentration, qui est en voie de se poursuivre, tend à donner aux banques populaires le caractère d'établissements régionaux. Cette évolution est également marquée par l'accroissement du nombre moyen des guichets par banque, qui passe de 5 en 1929 à 7 en 1933 et à 8 en 1936.

D'autres mesures doivent accentuer la régionalisation du crédit populaire. Depuis quelques années, les dirigeants des banques populaires de l'Ouest, puis ceux des banques de la région parisienne, se réunissaient en conférences périodiques pour étudier les questions d'intérêt commun. La généralisation de ce procédé, entreprise par la Chambre Syndicale en 1937, doit donner naissance à

une série de Comités Régionaux formés des présidents des conseils d'administration et de leurs principaux collaborateurs. Ces comités n'auraient que des fonctions consultatives, leurs suggestions devant être ratifiées par la Chambre Syndicale avant d'être mises en pratique. Leur rôle précis serait déterminé progressivement et leur fonctionnement réglementé suivant les indications de l'expérience.

La concentration du crédit populaire est enfin accentuée par la raréfaction des sociétés de caution mutuelle. Abstraction faite des essais morts-nés, il ne semble pas qu'en remplacement des sociétés de caution mutuelle disparues, il en ait été constitué plus que six ou sept depuis 1929.

Les nouvelles sociétés furent créées presque exclusivement dans les grands centres urbains. On en compte trois dans la région parisienne, dont deux entrèrent en activité en 1937, une à Lyon, une à Bordeaux, une à Marseille. Ces organismes présentent en général les mêmes insuffisances que ceux qui les avaient précédés. On observe notamment que la responsabilité des sociétaires se limite le plus souvent à un faible multiple du montant des parts. Cependant certaines sociétés de caution montrent le souci de mettre effectivement en œuvre la responsabilité solidaire ou mixte et de la rendre acceptable aux sociétaires soit en entourant les opérations sociales d'une série de précautions, soit en adoptant le caractère d'organismes corporatifs.

Les statuts de la Société de Caution Mutuelle et de Crédit de la Région Lyonnaise, fondée en 1931 avec un capital de 10.000 francs, prévoient que « les participants sont responsables sur tous leurs biens des engagements

de la Société, solidairement vis-à-vis des tiers et par parts viriles entre eux », mais ils s'efforcent de limiter l'étendue de cette responsabilité en stipulant notamment que les opérations sociales ne peuvent excéder le quintuple du capital souscrit, que les effets non acceptés subiront une retenue égale au cinquième de leur montant, que des agents agréés par la société contrôleront la comptabilité des sociétaires, aux frais de ces derniers.

La Caisse Nationale de Crédit Forestier, créée à Paris le 12 mai 1936, repose sur un principe nouveau. Le cercle de ses membres participants se limite aux « commerçants, industriels, fabricants, artisans et sociétés commerciales des commerce et industrie du bois ou s'y rattachant ». Le capital, fixé initialement à 50.000 francs et porté, avant l'entrée en fonctions de la Caisse, à 64.000 francs, peut être élevé jusqu'à 500.000 francs sans nouvelle décision de l'Assemblée générale. Il est divisé en parts de 1.000 francs. La participation de chaque sociétaire doit être au moins égale au cinquantième du montant des engagements qu'il met à la charge de la société. En plus de leur part, les associés sont responsables des engagements de la Société, sans solidarité entre eux, chacun pour une somme égale à deux fois la valeur nominale de sa participation. Les garanties spéciales demandées aux usagers diffèrent suivant la nature de l'opération effectuée. La société de caution se propose d'endosser les traites commerciales et les effets de crédit de ses adhérents et d'avaliser les traites remises par eux aux vendeurs de coupes ou de propriétés boisées. Les risques résultant de l'escompte du papier commercial peuvent être couverts soit par une assurance-crédit, soit par la Caisse de Compensation des risques du bois »,

organisme d'assurance mutuelle indépendant de la Caisse de Crédit bien que fondée par les mêmes groupements, soit par un dépôt de sciages entreposés au nom de la Caisse. Les crédits d'acceptation peuvent être garantis soit par un dépôt de sciages, soit par la délégation au profit de la Caisse de marchés de fourniture à une administration publique, soit par la cession d'une coupe de bois à exploiter, les permis d'exploiter étant remis à l'emprunteur par tranches au fur et à mesure des remboursements.

La Caisse de Crédit retient dans tous les cas, pour alimenter un fonds commun de garantie, un cinquième du montant des crédits accordés; en matière de crédit d'acceptation, cette retenue, jointe à un premier abattement de 25 p. cent sur la valeur de la garantie constituée, réduit la quotité effective des crédits à 60 p. cent de la valeur du gage. Dans le cas de cautionnement d'achats de coupes joue un procédé de garantie dérivé de l'assurance mutuelle : Après échéance de tous les effets créés au cours d'un même exercice, le remboursement des effets que la Caisse aura dû payer pour les acquéreurs défaillants sera mis à la charge des autres acquéreurs au prorata des cautionnements accordés à chacun d'eux. Une taxe provisionnelle de 0 fr. 50 p. cent est versée par l'usager au moment où lui est accordée la signature de la Caisse.

Entrée en fonction vers le milieu de 1937, la Caisse de Crédit n'avait encore réalisé du 31 décembre de cet exercice qu'un chiffre d'affaires modeste. Les opérations en cours, toutes réalisées en collaboration avec des banques populaires, s'élevaient pour l'escompte commercial à 70.000 francs, pour les crédits d'acceptation à 595.000 frs, pour les cautionnements de coupes à 1.181.000 francs, soit à un chiffre total de 1.846.000 francs.

La création d'un organisme de caution mutuelle de la petite et moyenne meunerie avait également été envisagée au début de 1937. Comme la Caisse de Crédit du Bois, il devait étendre ses opérations à tout le territoire, mais à la différence de cette dernière, il aurait comporté une dizaine de sociétés de caution mutuelle régionales, réunies en une fédération. Les billets avalisés par les sociétés régionales et par la fédération centrale auraient été négociés auprès de la Caisse Centrale des Banques Populaires qui, aux termes de ses statuts modifiés le 26 juin 1937, peut étendre ses opérations directement aux sociétés de caution mutuelle. Le capital et les réserves de la fédération auraient joué le rôle d'une caisse de réassurance-crédit; en cas d'insuffisance de cette première garantie, le tiers porteur des billets endossés se serait retourné contre la société régionale et, en troisième lieu seulement, contre les sociétaires solidairement responsables proportionnellement au montant des crédits obtenus par chacun d'eux au cours de l'exercice. Jusqu'au début de 1938, ce projet n'avait été suivi d'aucune réalisation.

SECTION 2.

LES RESSOURCES LOCALES.

Depuis l'institution de la Chambre Syndicale, la distinction qui pouvait s'établir auparavant entre les ressources locales et les ressources centrales devient de plus en plus imprécise : Les organes centraux sont mêlés si

étroitement aux opérations des établissements de base que ces derniers ne peuvent plus être considérés comme disposant des capitaux dont ils assument théoriquement la gestion. Inversement les ressources centrales doivent être considérées en fait comme garantissant inconditionnellement les engagements pris par les organismes locaux. Certaines des ressources locales se confondent sans restriction avec les ressources centrales. Il en est ainsi des excédents de trésorerie non susceptibles d'un emploi immédiat et des sommes affectées par la Chambre Syndicale à l'assainissement des banques populaires une application de la loi du 13 août 1936. Les termes de « ressources locales » tendent ainsi à désigner plutôt une simple catégorie comptable qu'une masse de capitaux gérée par des établissements indépendants.

§ 1. — *Les ressources à long terme.*

Les difficultés rencontrées par un certain nombre de banques populaires pouvaient faire craindre que les titres de ces organismes, presque tous constitués sous la forme de sociétés à capital variable, ne fussent présentés au remboursement en quantités massives. Le capital de l'ensemble des banques populaires continua néanmoins de progresser dans une mesure notable jusqu'à 1933. Cet accroissement trouve en partie son explication dans les efforts redoublés faits par les banques populaires pour recruter de nouveaux souscripteurs, avant même d'avoir assaini leurs bilans. La Chambre Syndicale avait notamment imposé aux établissements bénéficiaires de l'avance de 45 millions des augmentations de capital égales à 50

p. cent du montant des avances de réorganisation. Quant aux souscriptions anciennes, elles étaient assez stables malgré la faculté de retrait laissée aux porteurs de parts : Ceux-ci n'auraient trouvé qu'un avantage bien incertain à utiliser leur droit, puisqu'ils restaient tenus de garantir, dans les termes définis par les statuts, les engagements en cours au moment de leur sécession. La majorité des associés semblent d'ailleurs être constituée par des usagers, pour qui le remboursement de leur participation entraînerait la suppression d'une source de crédit avantageuse et souvent irremplaçable. A partir de 1932, le capital des banques populaires subit toutefois un recul sensible, imputable à la disparition de nombreuses banques, dont les actions furent souvent rachetées ou échangées contre des parts bénéficiaires. En revanche les réserves s'accrurent sans interruption, les banques populaires paraissant avoir renoncé, au moins pour un certain temps, à ristourner une partie de leurs bénéfices à leurs clients.

Les avances de l'Etat — celles du moins qui furent attribuées par la procédure de la commission de répartition — eurent au cours de la nouvelle période une ampleur beaucoup plus faible qu'au cours de la première¹. La commission de répartition s'efforça de maintenir aux avances dont elle proposait l'attribution le caractère d'aides initiales, destinées à encourager le développement des banques bénéficiaires. Dès lors que leur situation ou les améliorations qu'ils y avaient apportées paraissaient garantir les intérêts du Trésor, les établissements qui justifiaient de leurs possibilités d'extension ou des besoins éprouvés par leur clientèle, virent régulièrement leurs de-

(1) V. tableau 3

mandes satisfaites dans les limites des disponibilités du compte spécial. Les remboursements effectués par les banques populaires sur les avances de l'Etat furent eux aussi peu importants. La commission de répartition, désireuse de ne pas accroître les difficultés suscitées aux banques populaires par la crise bancaire et la dépression économique, renonça à exiger le remboursement des acomptes exigibles en 1931, en 1933, en 1935 et en 1936. Ces exercices n'enregistrèrent que des remboursements bénévoles ou tardifs. Aux termes des conventions conclues par la Chambre Syndicale avec les banques intéressées, le remboursement des avances postérieures à 1929 devait s'effectuer en quatre annuités exigibles à partir de la deuxième année, et respectivement égales à un dixième, deux dixièmes, trois dixièmes et quatre dixièmes de l'avance totale. Obéissant aux mêmes mobiles que la commission de répartition, le conseil syndical accorda d'importantes prorogations. En définitive le concours apporté par l'Etat aux établissements locaux sous forme d'avances ordinaires consista à leur maintenir, dans l'ensemble, la disposition des avances antérieures à 1929 : Par le jeu combiné des nouvelles attributions et des remboursements, le montant total des avances en cours subit jusqu'à 1936 une légère diminution, alors qu'il n'avait cessé de croître très rapidement jusqu'à 1929.

Exercice	Avances attribuées postérieurement à la loi du 24-vii-1929	Avances remboursées au Fonds Commun	Avances en cours au 31 décembre
1929	—	160.000	84.300.900
1930	5.458.000	3.029.900	86.729.000
1931	2.250.000	1.275.100	87.703.900
1932	2.025.000	5.292.000	84.436.900
1933	500.000	495.000	84.441.900
1934	—	1.259.400	83.182.500
1935	—	610.000	82.572.500
1936	—	—	82.572.500

§ 2. — *Les ressources à court terme.*

La capacité de concurrence des banques populaires sur le marché des capitaux à court terme s'est quelque peu affaiblie, le législateur s'étant récemment efforcé de prévenir les abus auxquels pouvaient donner lieu les privilèges qu'il avait concédés à ces établissements. C'est ainsi que la loi du 17 mars 1934 modifiant et complétant la loi du 24 juillet 1929, interdit aux banques populaires de se prévaloir, dans leurs relations avec le public, du contrôle exercé sur elles par l'Etat. Le même texte prévoyait, dans son article 8, qu'un arrêté du Ministre des Finances déterminerait les opérations que peuvent effectuer les banques populaires en application de l'article 10, § 3 de la loi du 13 mars 1917. L'arrêté en question, pris le 15 juin 1935, réglemente strictement les relations des banques populaires avec les non-commerçants.

S'il permet aux banques populaires de pratiquer toutes les opérations qui sont le complément normal des dépôts

de fonds, il leur interdit en revanche d'accorder leurs crédits à des non-commerçants. Une limitation indirecte est apportée, par le fait même, aux opérations passives des banques populaires, certains clients n'accordant leurs dépôts que moyennant l'assurance de pouvoir rendre leur compte passagèrement débiteur. Sur d'autres points, l'attitude adoptée par l'administration semble dénoter le souci de compartimenter aussi rigoureusement que possible les différentes institutions dont la gestion, surveillée par l'Etat, engage la responsabilité de ce dernier vis-à-vis de l'épargne. Les vœux formulés périodiquement par les banques populaires en vue d'être habilitées à recevoir les dépôts de fonds des notaires, des institutions de crédit mutuel ou de prévoyance sociale, n'ont encore abouti à aucun résultat².

La nouvelle réglementation de leurs opérations passives semble toutefois avoir eu sur le volume des dépôts reçus par les banques populaires un effet bien moins sensible que la crise traversée par l'institution à partir de 1928. Les ressources d'emprunt, non compris les avances

(2) L'assemblée plénière des banques populaires du 26 juin 1937 émit notamment les vœux suivants :

« ...Que les banques populaires soient officiellement habilitées à recevoir des dépôts des Caisses Régionales de Crédit Agricole, à assurer le règlement des chèques émis en paiement des bordereaux de blé par les Caisses de Crédit Agricole, et à traiter avec les Coopératives Agricoles toutes opérations à court terme nécessitées par l'activité courante de ces organismes, notamment l'escompte et l'encaissement des effets créés à l'occasion des transactions sur céréales réglementées par la loi du 15 août 1936 ».

« ...Que soient révisées les dispositions légales ou réglementaires interdisant aux

Caisses d'Assurances Sociales,
Caisses de Compensation d'Allocations familiales,
Caisses de Compensation de congés payés, créées en application de la loi du 20 juin 1936,
Sociétés de secours mutuel,
Sociétés de crédit immobilier,
d'ouvrir des comptes de dépôts de fonds sur les livres des Banques Populaires ».

(Compte rendu, p. 69 et 70).

de l'Etat, subirent depuis cette date l'évolution suivante :

Comptes Créditeurs à vue			Comptes Créditeurs à terme		Total	
	Nombre	Montant (en milliers de francs)	Nombre	Montant (en milliers de francs)	Nombre	Montant (en milliers de francs)
1929	98.720	959.264	20.910	159.740	119.630	1.078.894
1930	105.460	917.092	24.680	218.659	130.140	1.135.751
1931	111.850	846.419	23.200	210.239	135.050	1.056.658
1932	116.780	959.262	24.140	251.571	140.920	1.210.833
1933	115.040	960.842	24.150	254.141	139.190	1.214.983
1934	113.680	855.477	24.130	228.814	137.810	1.084.291
1935	121.600	777.110	22.070	195.966	143.670	973.076
1936	133.550	977.234	14.650	179.510	148.200	1.156.744

D'autre part les indices suivants traduisent les variations subies depuis 1929 par les dépôts et comptes courants créditeurs des banques populaires et des quatre principales banques de Paris.

Exercices	Banques populaires	Sociétés de crédit
1929	100	100
	(1.079 millions) de francs)	(34.065 millions) de francs)
1930	105,2	107,7
1931	98	112,3
1932	112,2	110,8
1933	112,6	95,8
1934	100,4	90,8
1935	90,1	80,9
1936	107,2	83,6

En 1936, le gonflement des dépôts du crédit populaire est imputable, dans une certaine mesure, au surcroît de disponibilités apporté à la clientèle de cette institution pour l'application de la loi du 19 août 1936.

Les particularités essentielles des ressources du crédit

populaire sont l'importance relative des dépôts à terme et des capitaux propres. A cet égard, la situation des banques populaires et des quatre grands établissements de crédit, à la date du 31 décembre 1936, était la suivante :

Nature des ressources	Banques populaires ³		Sociétés de crédit	
	Montant en millions de francs	% des ressources totales	Montant en millions de francs	% des ressources totales
Dépôts à vue et comptes courants				
créditeurs	977	71,2	27.965	87,8
Dépôts à terme ..	180	13,1	529	1,6
Acceptations à payer			473	1,6
Total des ressources				
d'emprunt	1.157	84,3	28.967	91
Capital versé et réserves	216	15,7	2.878	9
Ressources totales.	1.373	100	31.845	100

La nature des opérations actives des banques populaires explique le développement relatif donné par ces établissements à leurs capitaux propres et à leurs dépôts à terme ⁴.

(3) Il a été implicitement tenu compte, dans ces chiffres, des avances de l'Etat ainsi que des ressources centrales : Ces capitaux ayant été utilisés, dans une mesure encore inconnue, soit à éteindre les pertes anciennes, soit à financer des augmentations de capital, soit à alimenter les réserves, on a considéré que le montant nominal des capitaux propres des banques populaires correspondait à leur valeur réelle.

(4) D'une région à l'autre, des différences assez sensibles paraissent régner entre les banques populaires au point de vue de la répartition de leurs ressources : ainsi les banques populaires des départements recouvrés réunissaient, à la date du 31 décembre 1936, 40 p. cent du montant total des comptes créditeurs à terme de l'ensemble de l'institution.

SECTION 3.

LES OPÉRATIONS LOCALES.

Le résultat de l'activité déployée par la Chambre Syndicale pour réduire le nombre des banques populaires et redresser leurs méthodes de gestion devait se manifester dans les statistiques des opérations locales. Les rapports annuels de la Chambre Syndicale fournissent sur ces opérations les renseignements suivants :

1. Opérations d'escompte.

(Escompte total de l'exercice).

Exercices	Papier commercial		Papier de crédit	
	Nombre d'effets	Montant global (en milliers de francs)	Nombre d'effets	Montant global (en milliers de francs)
1929	4.705.300	5.779.635	9.622	109.167
1930	4.744.300	5.919.606	9.030	96.546
1931	5.146.800	5.876.863	8.188	79.052
1932	5.237.500	5.446.706	8.569	78.040
1933	6.182.300	5.811.274	8.533	65.900
1934	6.115.000	5.204.067	9.847	74.146
1935	5.970.300	4.638.129	10.582	89.905
1936	5.992.000	4.698.000	3.800	20.785

2. *Comptes clients débiteurs.*
(Solde en fin d'exercice).

Exercices	Nombre de comptes	Montant global (en milliers de francs)	Montant moyen par compte (en milliers de francs)
1929	30.640	617.853	20,2
1930	27.010	615.789	22,8
1931	26.960	593.055	22
1932	26.340	610.394	23,2
1933	29.470	628.006	21,3
1934	26.710	610.704	22,9
1935	27.320	593.205	21,7
1936	27.400	641.616	23,4

Les mouvements du portefeuille d'effets à l'encaissement n'ont été donnés que pour un certain nombre d'exercices :

Exercices	Nombre d'effets	Montant global
1934	3.587.000	3.461 millions de frs
1935	3.304.000	3.037 —
1936	3.541.000	3.495 —

L'ensemble de ces chiffres fait apparaître de prime abord que les directives de la Chambre Syndicale ont eu pour effet moins de réduire l'ampleur des crédits que de ralentir le rythme de leur progression. En effet le léger recul survenu de 1929 à 1933 ne saurait être considéré exclusivement comme le résultat d'une plus grande sévérité dans l'appréciation des risques : Il ne fait pas de doute que, sans la dépression économique, les crédits consentis

par les banques populaires auraient continué à se développer sans interruption.

Cette conclusion est corroborée par l'évolution du nombre des effets admis à l'escompte : Moins rigoureusement lié aux variations des prix que le montant global des crédits, il reste en progrès jusqu'en 1934. — Au contraire, le nombre des comptes débiteurs accuse une forte régression, à laquelle ne correspond pas le mouvement du montant des crédits. La baisse des prix et le ralentissement des transactions ne permettent pas d'attribuer ce phénomène à une plus large utilisation des crédits par leurs anciens bénéficiaires. Il semblerait donc qu'une partie des engagements éliminés en exécution des directives de la Chambre Syndicale et par suite de la disparition de certaines banques aient dû être remplacés par des crédits d'un montant unitaire légèrement plus élevé.

Il y a lieu de noter enfin que la nature de leur clientèle paraît empêcher les banques populaires de réduire très sensiblement l'importance relative de leurs crédits en compte courant. Malgré les facilités de réescompte qu'elles trouvent auprès de la Banque de France, et qui se traduisaient pour l'exercice 1936 par un mouvement de frs 1.873.800.000, égal à 38 p. cent de leur mouvement d'escompte total, le montant de leurs engagements par caisse à la date du 31 décembre 1936 était équivalent à 115,7 p. cent de celui de leurs crédits d'escompte, alors que le rapport correspondant n'était, à la même date, que de 42,6 p. cent pour les quatre grandes banques de dépôts.

Les derniers rapports annuels de la Chambre Syndicale permettent de connaître avec quelque exactitude la répartition des crédits des banques populaires. Le renseignement trop peu significatif qu'on pouvait tirer du mon-

tant moyen des effets admis à l'escompte est complété par l'indication, aussi bien pour les engagements par caution et par escompte que pour les engagements par comptes débiteurs, du nombre des bénéficiaires et du montant total, en fin d'exercice, de chacune de ces catégories de crédits. Le rapport relatif à l'exercice 1936 contient les renseignements suivants :

	Nombre des crédits	Montant global (en milliers de francs)	Montant moyen (en francs)
Engagements par comptes débiteurs ..	27.400	641.616	23.400
Engagements par cau- tion	530	20.820	29.300
Autorisations de crédit d'escompte	17.600	919.297	52.200
Engagements par es- compte	15.100	553.336	36.600

Sur les 27.400 titulaires de comptes débiteurs, plus de 21.000 bénéficient de crédits inférieurs à 50.000 francs. Ces indications permettent de conclure que l'activité des banques populaires se consacre essentiellement à financer les petites et moyennes entreprises.

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 15 juin 1935⁵,

(5) Les dispositions de l'arrêté devaient théoriquement entrer en application le 1^{er} juillet 1935. Toutefois l'article 9 de la loi du 17 mars 1934, modifiant et complétant la loi du 24 juillet 1929, avait habilité le Ministre des Finances à l'effet de retirer le bénéfice total ou partiel des exonérations fiscales aux banques populaires qui ne se conformeraient pas aux prescriptions en vigueur. Cette disposition ne fut rapportée que par un décret du 30 octobre 1935, qui entra en application le 1^{er} janvier 1936. Dans le cas où seraient constatées des infractions aux prescriptions en vigueur, les impôts dont la banque populaire délinquante aurait été exemptée seraient désormais immédiatement recouvrés par l'administration de l'Enregistrement. Les modalités d'application de l'arrêté ont été précisées par les circulaires N° 4247, du 30 décembre 1935 et 4292 du 23 février 1937, de la Direction générale de l'Enregistrement.

précisant la nature des opérations que les banques populaires peuvent effectuer en application du § 3 de l'article 10 de la loi du 13 mars 1917, les crédits de ces établissements doivent se restreindre aux commerçants industriels, fabricants, artisans et sociétés commerciales. Ces catégories d'usagers peuvent bénéficier des facilités suivantes :

1°) Avances proprement dites :

a) Avances en compte courant;

b) Crédits par acceptation et accréditifs;

c) Avances sur titres et effets;

d) Crédits garantis par hypothèques, marchandises, nantissements, warrants, récépissés, cautions et avals.

2°) Escompte de lettres de change et billets à ordre, encaissement d'effets de commerce sur la France et l'étranger et couverture en devises de ces opérations.

Peuvent être traitées aussi bien avec des commerçants que des non-commerçants les opérations suivantes :

1°) Dépôts de fonds :

a) Dépôts de fonds à vue;

b) Dépôts de fonds à échéance fixe; et, à la condition que l'intéressé soit titulaire d'un compte courant ou d'un compte de dépôts, les opérations de guichet et sur titres et coupons et les opérations de bourse suivantes :

2°) Opérations de guichet :

a) Délivrance de chèques;

b) Virements;

c) Opérations de caisse diverses et change manuel;

e) Envois de fonds.

3°) Titres et coupons :

a) Conservation de titres;

- b) Location de coffres-forts;
- c) Paiement de coupons échus et titres amortis;
- d) Opérations diverses visant la régularisation, le recoupponnement et l'échange des titres.

4°) Opérations de bourse, au comptant exclusivement.

Enfin les banques populaires peuvent, à la condition de ne pas faire partie d'un syndicat d'émission, participer au placement des valeurs d'Etat ou jouissant de la garantie de l'Etat, des obligations des colonies, pays de protectorat, départements et communes, des obligations foncières, communales et maritimes du Crédit Foncier, des billets de la Loterie Nationale; elles sont autorisées à escompter les bons de la Défense Nationale.

A la date du 31 décembre 1936, les différentes branches industrielles et commerciales participaient aux crédits des banques populaires dans les proportions indiquées ci-après :

	Engagements par compte débiteur	Engagements par caution	Engagements par escompte
Alimentation	29,8 %	28 %	26,9 %
Petite métallurgie	17,7	11	23,2
Travaux Publics	15,2	15	8,2
Industries et commerces des tissus, du vêtement, de la chaussure	10,6	3,5	15,1
Industries et commerces du bois et de l'ameu- blement	7,5	19	9,5
Transports et Essences	4	15,5	
Divers	15,2	8	17,1
	100	100	100

Abstraction faite des dépôts de fonds, les principales opérations traitées par les banques populaires indistinctement avec les commerçants et les non-commerçants atteignent pour l'exercice 1936 les chiffres suivants :

1. Souscriptions aux émissions de fonds d'Etat ou valeurs assimilées :

Montant global	135.885.000 francs
Nombre de souscripteurs	24.500
Moyenne par souscripteur	5.550 francs

2. Opérations de bourse (au comptant exclusivement) :

Montant global	550.121.000 francs
Nombre des ordres de bourse	110.300
Montant moyen par ordre	5.000 francs

3. Coupons payés :

Montant global	184.760.000 francs
Nombre de bordereaux	434.000
Montant moyen par bordereau	425 francs

Enfin dans le domaine de la répartition des crédits mis par l'Etat à la disposition de certaines catégories sociales ou économiques, l'entrée en vigueur des textes nouveaux et l'application plus poussée de la législation antérieure à 1929 déterminent un accroissement de l'activité des banques populaires.

Les opérations effectuées en exécution de la loi du 24 octobre 1919 touchaient à leur fin en 1936. An 31 décembre 1929 le montant des avances en cours avait été de 26.078.000 francs. Les sommes dues au Trésor par les 76 banques subsistant à la date du 31 décembre 1936 ne s'élevaient plus qu'à 817.000 francs; les pertes probables sur les avances non encore remboursées étaient évaluées à

390.000 francs, tandis que les réserves spéciales constituées en application de la loi du 24 octobre 1919 s'élevaient à 1.310.000 francs.

En matière de crédit artisanal les nouvelles concurrences suscitées aux banques populaires par les textes législatifs intervenus depuis 1928 sont restées pratiquement peu agissantes. Deux unions artisanales seulement furent constituées pour effectuer les opérations de crédit individuel prévues par la loi du 1^{er} mai 1929 : l'Union Nationale des sociétés coopératives d'artisans de France, créée en 1930 par la Confédération Générale de l'Artisanat Français et l'Union de Crédit Artisanal, constituée en 1933 sur l'initiative de l'Union des Artisans Français, les fédérations d'Alsace et de Lorraine et le groupement syndical des artisans d'art. Seule la première de ces unions de crédit a effectivement fonctionné jusqu'ici. A la date du 31 décembre 1936, elle avait reçu trois avances d'un montant global de 5.500.000 francs. A la même date le montant des remboursements qu'elle avait effectués s'élevait à 2.226.000 francs.

Les prêts artisanaux des caisses de crédit agricole subissent, de leur côté, une diminution importante; ils ne représentent plus, à la fin de 1936, que 21 p. cent du montant des opérations effectuées par les banques populaires dans le seul domaine des crédits artisanaux à moyen terme ⁶.

Le montant des avances reçues par les banques populaires en activité sur les disponibilités du fonds de dotation de l'artisanat s'élevèrent :

(6) Voir Journal Officiel. Rapports annuels de la Caisse Nationale de Crédit Agricole.

au 31 décembre 1929 à	8.287.000	francs
— 1930 à	13.845.000	—
— 1931 à	24.392.000	—
— 1932 à	26.084.000	—
— 1933 à	29.124.000	—
— 1934 à	26.386.000	—
— 1935 à	22.895.000	—
— 1936 à	19.359.000	—

Malgré l'accroissement de la part absolue et relative prise par les banques populaires dans la répartition des crédits à l'artisanat, les opérations considérées ne portent toujours que sur des sommes assez faibles. Quant aux nouvelles modalités de prêts à moyen terme réglementées par le décret-loi du 30 octobre 1935⁷, elles n'ont encore reçu aucune application.

Commencée en septembre 1936, l'attribution des avances temporaires prévues par la loi du 19 août 1936 prit fin au cours du premier semestre 1937.

Les demandes émanant de l'agriculture furent très peu importantes, les caisses de crédit agricole accordant déjà à la classe paysanne des facilités suffisamment étendues. Au surplus la grande majorité des exploitations agricoles n'offrent qu'une importance unitaire assez modeste, et l'octroi de crédits basés sur le montant des salaires payés ne devait présenter le plus souvent qu'un faible intérêt. Les avances bénéficièrent principalement aux entreprises industrielles et commerciales. Le montant global des demandes enregistrées resta, néanmoins, inférieur à celui des crédits disponibles. Le montant de chaque prêt étant limité à 12 p. cent des salaires payés durant l'année écou-

(7) Voir plus haut, p. 396.

lée, nombre d'entreprises n'auraient pu prétendre qu'à des avances peu importantes, qu'elles ne prirent pas la peine de solliciter. La composition des comités de prêt paraît de même avoir écarté une partie des bénéficiaires théoriques de la loi du 19 août 1936, ceux notamment qui redoutaient de livrer aux représentants du Trésor et du fisc, et à l'Inspection du Travail des renseignements précis sur la situation de leur entreprise.

Au total, les comités de prêts instruisirent 15.875 demandes ressortissant au titre 1^{er} de la loi du 19 août 1936 et représentant un montant de 1.275.000.000 francs; 12.980 prêts furent accordés, pour un montant de 1.084.000.000 fr. Le nombre des demandes de prêts formulées par les entreprises exportatrices fut de 1.705; leur montant global de 195.000.000 francs; 1540 avances environ furent accordées, pour un montant de quelque 132.000.000 francs. La proportion des demandes accordées est donc :

pour les prêts ordinaires, en nombre, de 82 p. cent,
en montant, de 84,5 p. cent;

pour les avances aux exportateurs :

en nombre, de 90 p. cent,
en montant, de 68 p. cent.

Sur les quelque 13.000 prêts accordés en application du titre 1^{er} de la loi, 11.200 sont d'un montant inférieur à 100.000 francs; la moyenne des prêts est de 83.500 francs pour ceux de la première catégorie, de 85.200 francs pour les avances aux exportateurs ⁸.

A la date du 15 avril 1938, les sommes restant à récupérer s'élevaient, pour les avances afférentes au titre I, à 381.000.000 francs, et pour les avances afférentes au titre II, à 132.000.000 francs.

(8) Rapport de la Chambre Syndicale sur les opérations de l'exercice 1936, p. 60.

CONCLUSIONS

I. L'assainissement des banques populaires venant à peine de s'achever, il serait difficile d'apprécier les résultats obtenus grâce au changement d'orientation réalisé en 1929. On peut essayer, cependant, de faire ressortir les traits essentiels de la nouvelle organisation du crédit populaire. Pour apprécier l'originalité du système, il est nécessaire d'examiner la place qu'y reçoivent le mutualisme technique et le mutualisme juridique.

Les méthodes mises en œuvre pratiquement ne semblent pas avoir sensiblement neutralisé les tendances à la dépersonnalisation du crédit impliquées par le nouveau statut de l'institution¹. Bien qu'il n'ait pas été abrogé en fait, le titre premier de la loi du 13 mars 1917, relatif à la société de caution mutuelle, est presque dépourvu de signification effective : La disparition complète des sociétés de caution mutuelle n'apporterait pas de changement notable à la physionomie du crédit populaire. Les principes invoqués par les essais les plus récents ne paraissent pas devoir assurer à cette forme du mutualisme une vitalité très accrue : Outre que la multiplication d'institutions de crédit corporatif ne saurait être considérée comme souhaitable, puisqu'elle aboutirait à systématiser la spécialisation des risques, l'exemple de la seule société de caution de ce type créée au cours des dernières années montre que de tels organismes sont contraints d'entourer

(1) Voir plus haut, p. 340 ss.

leurs opérations des mêmes garanties qu'un établissement de crédit ordinaire.

Les banques populaires sont-elles capables de suppléer par leurs propres moyens à l'absence des groupements de garantie collective ?

Le système de la responsabilité illimitée n'ayant reçu aucune application, et celui de la responsabilité mixte n'ayant pris qu'un développement très restreint, l'organisation financière de la banque populaire n'est pas différente de celle des entreprises capitalistes. Dans les deux cas, un même rapport devra être observé entre le montant des capitaux propres et celui des capitaux d'emprunt, compte tenu de l'affectation donnée à ces ressources. On vérifie qu'en fait, pour l'ensemble des banques populaires, le rapport moyen des capitaux propres aux comptes courants débiteurs tend à être voisin de celui qu'adoptent les grandes banques de dépôt². Si les éléments personnels n'entrent pas en ligne de compte dans les rapports de la banque populaire avec ses déposants, peuvent-ils du moins remédier à l'insuffisance des garanties matérielles offertes par les emprunteurs ? Pour être en mesure d'apprécier les qualités personnelles de ses emprunteurs, la banque populaire doit en premier lieu se limiter à une clientèle restreinte. Les statistiques publiées par le crédit populaire ne permettent pas de connaître le nombre exact de ses usagers. A la date du 31 décembre 1936, le nombre des comptes de clients débiteurs était de 27.400, celui des autorisations de crédit d'es-compte de 17.600. Toutefois un certain nombre de clients

(2) Le rapprochement des renseignements fournis par les deux groupes d'institution ne permet que des conclusions approximatives, les bilans des banques populaires n'ayant pas été assainis avant 1936, et les grandes banques comprenant sous une même rubrique les comptes de clients débiteurs et les comptes de correspondants.

figurent à la fois parmi les titulaires de comptes courants débiteurs et de comptes d'escompte. Suivant qu'on estime leur nombre à 15.000 ou à 7.500, chaque banque populaire réunirait en moyenne 400 ou 500 clients³. L'effectif moyen de chaque banque n'apporterait donc pas, semble-t-il, un obstacle invincible à la dématérialisation du crédit. Au point de vue de la structure des organes locaux, la difficulté la plus sérieuse, accentuée au cours des dernières années, provient avant tout de l'extension donnée au ressort territorial de ces établissements. Il règne enfin une certaine incompatibilité entre l'organisation administrative du crédit populaire et les principes qu'il est censé mettre en œuvre. La centralisation de la gestion a sans doute permis d'améliorer la qualité des risques : En 1936, la proportion des effets impayés était de l'ordre de 6 p. cent, celle des effets réclamés, de 3 p. cent et celle des effets prorogés de 1,4 p. cent. Mais ce résultat n'a pu être obtenu qu'au prix d'un renforcement des bases matérielles du crédit, puisque la sélection ne saurait prendre pour base les qualités morales de l'emprunteur, qui échappent à l'appréciation des organes centraux. Dans le domaine du crédit en compte-courant, l'effort des banques populaires a tendu également, sous l'impulsion de la Chambre Syndicale, à consolider leurs créances par des garanties facilement réalisables.

En définitive, la régionalisation du crédit populaire et l'emprise des organes centraux sur la gestion locale paraissent ne laisser qu'une place minime à l'application

(3) Il résulte de là que la majorité des clients des banques populaires sont en même temps des sociétaires, le nombre moyen des sociétaires par banque étant de 685 à la date du 31 décembre 1936. Un certain nombre de parts sociales sont entre les mains de « membres non participants » tels que caisses d'épargne, groupements corporatifs d'usagers, chambres de commerce, capitalistes privés.

des techniques mutualistes du crédit. Par le fait même, la portée du mutualisme juridique mis en œuvre par les banques populaires se trouve considérablement restreinte. L'étendue des pouvoirs de la Chambre Syndicale est une garantie de gestion désintéressée. Il assure à tous les ressortissants du crédit populaire une participation plus équitable à l'utilisation des capitaux et des privilèges dont dispose l'institution. Mais quel que soit leur désintéressement, les organes centraux sont incapables de prendre en considération la personne de l'emprunteur. Ils doivent limiter leur ambition à recruter la clientèle des banques populaires parmi les entreprises les plus modestes, à satisfaire, dans la limite où le permettent l'équilibre de l'exploitation et la sécurité des capitaux engagés, les demandes de crédit les plus faibles de préférence aux plus importantes.

Il semblerait à priori que le développement hâtif et le caractère artificiel des banques populaires suscitées en France par l'intervention de l'Etat dussent interdire d'utiliser l'exemple de cette expérience pour juger en termes généraux de l'efficacité du crédit mutuel dans le domaine urbain. Cependant l'étude des transformations subies récemment par les banques populaires allemandes fait apparaître chez ces organismes des tendances très voisines de celles des banques populaires françaises. L'évolution convergente de ces deux systèmes nationaux d'abord basés sur des principes diamétralement contraires permettra de formuler des conclusions d'une portée générale.

II. La chute du mark est à l'origine des bouleversements subis par le crédit populaire en Allemagne. Malgré les pressants avertissements de leurs dirigeants, qui parais-

sent avoir reconnu très tôt les conséquences fatales que devait avoir l'inflation pour toute l'économie allemande et en particulier pour l'intégrité du système délitzschéen, les banques de la Fédération Générale se laissèrent presque toutes gagner par la fièvre de la spéculation : Outre leurs capitaux d'emprunt, la plus grande partie des avoirs sociaux servirent à octroyer des crédits en mark-papier. Fin 1923, l'établissement des bilans-or fit apparaître l'ampleur des pertes. Pour l'ensemble des banques de la Fédération Générale, elles se chiffraient comme suit (en millions de marks) :

	1913	1923
Parts sociales	40	2,6
Réserves	46	13,6 ⁴
Capitaux d'emprunt	322	20
Patrimoine moyen par banque	1,4	0,04

Cependant l'étendue réelle des dommages subis échappait à l'évaluation comptable et ne devait se révéler que très tardivement. La pauvreté des marchés financier et monétaire rendant plus difficile la reconstitution des avoirs sociaux et des dépôts, les coopératives furent obligées, pour satisfaire les énormes besoins de crédit manifestés par leur clientèle et résister à la concurrence croissante des caisses d'épargne, de recourir largement aux crédits bancaires. Le D^r GRÜGER, syndic de la Fédération Allemande des Coopératives, dut se résoudre à conseiller aux banques populaires d'utiliser les services de la Caisse Centrale Prussienne et résigna ses fonctions en 1925. Après la ruine d'un de ses dogmes essentiels, le sys-

(4) Dans ce montant, les immeubles sociaux figurent pour 12 millions de marks.

tème de Schulze-Delitzsch, ébranlé, au surplus, par les autres conséquences de l'inflation et placé dans un milieu économique instable, se désagrégea dans son entier.

L'utilisation de ressources d'origine bancaire⁵, moins stables et plus onéreuses que les dépôts des petits épargnants et des coopérateurs, rendit plus délicate la gestion des banques populaires tout en alourdissant leur exploitation. Cependant la facilité avec laquelle les coopératives se procuraient ces capitaux d'emprunt encourageait les audaces du personnel supérieur et tendait à relâcher la surveillance exercée par les coopérateurs sur les affaires sociales. Enfin le plus grand nombre des banques populaires avaient pris au cours de l'inflation un développement matériel exagéré. Après la chute du mark, la mégalomanie de leur personnel supérieur les empêcha de mettre leurs installations en harmonie avec les débouchés plus restreints auxquels les réduisaient le ralentissement des transactions et la concurrence des caisses d'épargne. L'aggravation des frais généraux⁶, de même que la charge des capitaux d'emprunt incita les banques populaires à rechercher des bénéfices d'origine spéculative, à pratiquer la commandite, à concentrer leurs engagements, à rebuter les bons risques par l'exagération des taux débiteurs. A ces facteurs défavorables inhérents aux banques populaires s'ajoutait l'influence néfaste exercée sur leur clientèle par la transformation de l'économie al-

(5) D'après E. AHUIS, « Die Ursachen der Kapitalverluste der deutschen Kreditgenossenschaften seit der Stabilisierung », p. 41, le rapport des crédits de banque au montant global des bilans aurait subi les oscillations suivantes :

1913 : 2,1 %	1926 : 4
1924 : 7,4	1927 : 4,4
1925 : 6,7	1928 : 3,7

(6) Pour les banques comprises à partir de 1921 dans la Fédération Allemande des Coopératives, le pourcentage des frais d'administration aux bénéfices bruts passe de 15,1 en 1913 à 30 en 1932. E. AHUIS, op. cit.

lemande : La diminution du pouvoir d'achat détournait les consommateurs de l'utilisation des produits artisanaux, plus chers que ceux d'origine industrielle. La grosse industrie, ayant accru ses charges fixés par d'énormes investissements, cherchait à les compenser en augmentant sa production, soit en abaissant ses prix jusqu'au voisinage de la limite déterminée par les frais proportionnels. Les petites et moyennes entreprises affaiblies par les dettes onéreuses qu'elles avaient contractées après la chute du mark, durent renoncer aux dépenses d'entretien et d'équipement ou les financer à l'aide de ressources à court terme.

Il est difficile de chiffrer les pertes subies par les banques populaires allemandes sous ces diverses influences. Pour les établissements en activité à la fin de chacun des exercices considérés, elles atteignent jusqu'à 1933 quelque 122 millions de R. M., ainsi détaillés ⁷ :

	Pertes sur crédits ou sur titres :	Résultats d'exploitation déficitaires :
1924	1.385.000 RM.	540.000 RM.
1925	2.177.000 —	867.000 —
1926	1.833.000 —	923.000 —
1927	2.680.000 —	1.930.000 —
1928	2.350.000 —	2.800.000 —
1929	3.753.000 —	3.900.000 —
1930	9.630.000 —	8.500.000 —
1931	31.900.000 —	24.600.000 —
1932	11.800.000 —	12.300.000 —
Total	67.508.000 —	56.360.000 —

(7) E. AHNIS, op. cit, p. 33.

Ces chiffres ne tiennent pas compte des banques populaires mises en faillite, qui disparaissent aussitôt des statistiques de la Fédération. Pour obtenir le montant des pertes totales, il faudrait sans doute majorer de plusieurs centaines de millions de RM., le montant des pertes apparues aux bilans des banques en activité⁸.

La crise bancaire de 1931, en contraignant les banques populaires à des réalisations hâtives, ajouta de nouvelles pertes à celles dont elle avait révélé l'existence. La liquidité et l'assainissement du crédit populaire ne purent être assurés que par l'intervention des pouvoirs publics⁹. De 1931 à 1933, une somme globale de 77 millions de R. M. fut affectée par le Reich à la rationalisation et à l'assainissement du crédit populaire urbain¹⁰. A ces capitaux s'ajouta un prélèvement de 20 millions de RM. effectué sur le fonds de soutien des coopératives agricoles (« Reichsgenossenschaftshilfe ») au bénéfice des banques populaires urbaines ayant subi des pertes sur leurs créances agricoles. Les subsides prirent la forme d'avances

(8) La statistique des faillites des banques populaires embrasse les institutions urbaines et agricoles. Elle révèle :

pour 1924,	11	faillites sur	20.890	établissements;
— 1925,	14	—	21.600	—
— 1926,	19	—	22.390	—
— 1927,	15	—	22.370	—
— 1928,	16	—	22.290	—
— 1929,	27	—	20.170	—
— 1930,	39	—	20.090	—
— 1931,	58	—	21.950	—
— 1932,	54	—	21.650	—

Néanmoins la proportion des faillites et des liquidations est bien plus faible pour les coopératives que pour les autres formes d'entreprises. Il semble toutefois que ce fait doive être imputé surtout aux facilités d'assainissement particulièrement grandes offertes par la législation des coopératives. Cf. « Blätter für Genossenschaftswesen », 1935, N° 26.

(9) Cette intervention s'était réalisée en faveur du crédit agricole dès 1928.

(10) Ordonnances de nécessité du 8 décembre 1931, du 14 juin 1932, du 21 octobre 1932 (Reichsgesetzblatt, 1931, I, p. 715, 1932, I, p. 284 et 503); Ordonnance du 18 mars 1933, (Reichsgesetzblatt, 1933, I, p. 109).

à fonds perdus. Ils s'accompagnèrent généralement de la réduction du capital des coopératives intéressées, de l'augmentation de la participation des sociétaires, d'un concordat avec les créanciers et d'un contrôle passager sur toutes les opérations sociales. Dans certains cas ils furent subordonnés à la fusion de plusieurs banques établies dans la même localité et à l'affectation aux réserves, pendant une période déterminée, de tout ou partie des bénéfices futurs. Dans les cas où les pertes étaient imputables au personnel supérieur ou au conseil d'administration, ces organes furent révoqués et leur responsabilité mise en jeu. Le montant des ressources affectées à l'assainissement par les banques populaires elles-mêmes, sous forme de contre-passation des réserves apparentes ou occultes, de réductions de capital, etc..., n'avait pu être, jusqu'à l'automne 1937, chiffré avec précision. Il paraît devoir toutefois dépasser sensiblement le montant des recours accordés par les pouvoirs publics. Aux avances à fonds perdus s'ajoutèrent des crédits spéciaux cautionnés par le Reich et accordés par les organes bancaires centraux des coopératives. Ces crédits, dont le montant fut de l'ordre de 65 millions de RM., sont à présent intégralement remboursés.

La crise atteignit son point culminant en automne 1932. Depuis cette époque les dépôts d'épargne, les dépôts en compte courant et les capitaux propres — ces derniers seulement à partir de 1935 — reprirent successivement leur progression. En 1936 l'effet de la distribution des commandes de l'Etat se traduisit pour la première fois d'une manière très sensible dans le domaine de la petite et moyenne industrie; les banques populaires virent leur situation affermie par l'accroissement de leurs débouchés, de

leurs dépôts et de leurs capitaux propres. Elles participèrent en revanche dans une proportion importante à la consolidation de la dette publique en assumant, par exemple, pour le seul exercice 1936, le placement de 130 millions de RM. de titres du Reich, dont elles gardèrent une forte part pour leur propre portefeuille.

Plusieurs enseignements se dégageaient des difficultés que venaient de traverser les banques populaires urbaines.

On devait enregistrer, en premier lieu, la défaillance des bases mutualistes du crédit. Le rapport maintenu avant 1914 entre les capitaux propres et les ressources d'emprunt n'avait pas été intégralement rétabli après l'inflation; il n'avait, au contraire, cessé de décroître jusqu'à 1931, époque à laquelle il commença à se relever, l'importance des prélèvements exercés sur le capital étant dépassée par celle des retraits de fonds ¹¹. Bien que la proportion des établissements soumis au régime de la responsabilité illimitée se fût considérablement affaiblie, le crédit des banques populaires se trouvait donc reposer pour une plus large part sur la responsabilité personnelle des associés. A l'épreuve de la crise, les garanties personnelles, déjà considérées avant la guerre comme de simples compléments du capital, se révélèrent inefficaces ou même néfastes. Dans de nombreux cas, on dut renoncer à mettre en jeu la responsabilité des sociétaires, de peur d'accroître les difficultés éprouvées par les classes moyennes et de compromettre le relèvement des coopératives de crédit en les rendant odieuses à leurs ressortissants ¹². D'autre part le système de la responsabilité mixte avait facilité certains abus :

(11) Cette évolution ressort des données absolues et relatives fournies par l'annexe 6.

(12) Cf. *Untersuchung des Bankwesens*, 1933, 1^{re} partie, tome I, p. 230 ss. (Rapport H. v. MOLLER).

L'exagération de la responsabilité nominale assumée par les membres de certaines coopératives avait permis d'induire en erreur les déposants et les créanciers de ces institutions. Seule la Caisse Centrale Prussienne était en mesure, grâce aux informations des caisses régionales et de l'administration fiscale, d'évaluer avec une précision suffisante la surface des sociétaires. Encore les méthodes employées par cet établissement n'avaient-elles pu le mettre à l'abri de tout risque, ses crédits ayant quelquefois dépassé le montant justifié par le volume d'affaires des sociétés emprunteuses.

C'est surtout au point de vue de son organisation administrative que le système des banques populaires allemandes s'était révélé déficient. Le caractère exceptionnel de la période d'inflation pouvait excuser l'échec de la discipline syndicale au lendemain de la guerre. Mais au cours des années ultérieures l'indépendance des organes locaux avait conduit à de nouveaux mécomptes. Les conseils d'administration, formés de petits chefs d'entreprise, ne purent toujours exercer une surveillance efficace sur leur personnel de direction, peu rémunéré et donc insuffisamment qualifié. L'ambition à courte vue de ces agents détermina souvent des pertes importantes, occasionnées soit par la concentration des risques, soit par des spéculations boursières. Suivant un processus fréquent, les conseillers d'administration, tenus tardivement au courant des premières pertes subies, et désireux de sauvegarder à tout prix leur responsabilité, crurent pouvoir franchir ces difficultés en liant partie avec leurs directeurs, dont ils couvrirent les spéculations et les falsifications comptables. En plusieurs circonstances, la complicité des représentants des sociétaires et du personnel de direction rendit stériles les

avertissements des fédérations. — Le fonctionnement des organes de contrôle eux-mêmes fut quelquefois vicié : Certains contrôleurs purent commettre des irrégularités; d'assez nombreuses fédérations régionales de révision étaient présidées par un dirigeant d'une banque de leur ressort.

Enfin l'expérience avait démenti le principe de l'indépendance financière des établissements locaux. La gestion de chaque coopérative de crédit engage en fait le renom des établissements similaires de la même région, à tel point que fréquemment les difficultés s'étendirent d'une banque à l'autre, rendirent nécessaires plusieurs assainissements successifs et ne purent quelquefois être dominées que par la fusion des organismes trop affaiblis.

Les réformes spontanées et les mesures législatives ou réglementaires provoquées par ces défauts de méthode ou d'organisation tendent à diminuer le rôle des principes de gestion mutualistes, à renforcer la centralisation administrative et bancaire, à créer entre les coopératives de crédit certains liens financiers.

La préoccupation de limiter le rôle des facteurs personnels comme bases du crédit de la banque populaire ainsi que de ses opérations actives se manifeste à la fois dans la pratique et dans la législation. — La dépersonnalisation des garanties offertes aux créanciers des coopératives se traduit d'abord par la diminution du nombre des sociétés soumises au régime de la responsabilité illimitée. De 43 p. cent en 1913, la proportion de ces banques populaires s'était abaissée à 5 p. cent en 1936. Du reste, qu'elles soient basées sur le système de la responsabilité illimitée ou sur celui de la responsabilité mixte, les banques populaires ne font pratiquement qu'une place de plus en

plus faible aux garanties personnelles. L'application aux coopératives de crédit des dispositions de la loi du 5 décembre 1934 relative au système bancaire réduit considérablement le rôle effectif de la responsabilité des associés : Les prescriptions destinées à maintenir la liquidité, notamment celles qui attribuent à l'Office de contrôle du système bancaire le soin de fixer le rapport minimum des capitaux propres aux engagements, considèrent comme le capital des coopératives enregistrées « la somme des avoirs sociaux et des réserves constatées, augmentée d'un supplément tenant compte de l'étendue de la responsabilité des associés, mais déduction faite des pertes subies » (§ 11, al. 2, c). Or la majoration à faire subir au montant du capital propre a été fixée uniformément, pour les banques populaires urbaines, à 30 p. cent, sans pouvoir excéder, dans le cas de la responsabilité mixte, le montant nominal de cette responsabilité. Cette décision fut adoptée sur la demande même des fédérations de coopératives, qui craignaient qu'une trop forte majoration ne dissimulât aux banques populaires la nécessité d'accroître leurs capitaux propres. — D'autre part, la crise bancaire de 1931 ayant démontré la nécessité de protéger les coopérateurs contre les conséquences de leurs engagements, un certain nombre de textes sont venus adoucir le droit de la faillite des coopératives, et donc limiter, par le fait même, la valeur des garanties personnelles offertes aux créanciers¹³. Enfin la commission instituée, le 24 février 1936, auprès de l'Académie de droit allemand, pour étudier la refonte de la législation coopérative, a proposé

(13) Lois du 18 mai 1933, du 20 juillet 1933, du 20 décembre 1933, du 9 octobre 1934.

de limiter dans tous les cas la responsabilité supplémentaire au décuple du montant des parts souscrites.

Dans le domaine de leurs opérations actives, les banques populaires paraissent également avoir atténué l'originalité de leurs méthodes. La Fédération Allemande des Coopératives, dont les pouvoirs ont été notablement élargis, prescrit à ses adhérentes d'attacher la plus grande importance à maintenir leurs crédits en rapport avec le capital des emprunteurs. A en juger d'après les directives de la Fédération ¹⁴, la seule supériorité des méthodes appliquées par les banques populaires consisterait dans la possibilité, pour ces institutions à compétence territoriale et personnelle restreinte, d'accorder leurs crédits sans se couvrir par des sûretés réelles particulières. Cet avantage semble d'ailleurs menacé à son tour, de nombreuses banques populaires ayant manifesté le désir d'étendre leurs opérations actives en dehors du cercle de leurs membres. Consultée sur ce point, la commission coopérative de l'Académie de droit allemand s'est prononcée, sans unanimité, pour le maintien de la législation en vigueur ¹⁵. Cette tendance est néanmoins très significative : Les banques populaires allemandes sont déjà contraintes, pour équilibrer leur exploitation, de faire une place relativement large aux crédits de moyenne importance ¹⁶; n'étant pas tenues, comme les banques populaires françaises, de limiter le montant de leurs dividendes, elles seraient presque entièrement assimilables à des entreprises capi-

(14) Cf. Dr J. LANG : « Die Aufgaben der gewerblichen Kreditgenossenschaften », dans « Der deutsche Volkswirt », 2 juillet 1937, p. 20.

(15) Cf. DEUMER : « Das Genossenschaftswesen und seine rechtliche Ordnung im nationalsozialistischen Staat », dans « Blätter für Genossenschaftswesen », 1937, N° 41.

(16) Cf. « Der deutsche Volkswirt », 2 juillet 1937, p. 21.
1937, p. 21.

talistes, du jour où elles recevraient l'autorisation d'étendre leurs opérations actives à des non-sociétaires.

Le renforcement du contrôle et la centralisation administrative furent réalisées par la loi du 30 octobre 1934¹⁷ et l'ordonnance du Ministre de l'Economie du Reich en date du 13 octobre 1936¹⁸. Toute coopérative est désormais tenue de s'affilier à une fédération régionale de révision. La Fédération Allemande des Coopératives (« Deutscher Genossenschaftsverband ») groupe toutes les fédérations régionales de coopératives urbaines. Avec la fédération des coopératives agricoles (« Reichsverband der deutschen landwirtschaftlichen Genossenschaften. Raiffeisen e. V. »), elle forme au sein du groupe bancaire (« Reichsgruppe Banken »), le groupe économique des coopératives de crédit (« Wirtschaftsgruppe 5, Kreditgenossenschaften »)¹⁹. Les organes de la Fédération Allemande sont désormais : le bureau (« Vorstand »), le conseil (« Beirat ») et l'assemblée plénière des coopératives (« deutscher Genossenschaftstag »). Le bureau se compose d'un président nommé et révoqué par le Ministre de l'Economie, d'un syndic, représentant permanent du président, et d'un représentant du syndic. Le syndic et son représentant sont nommés et révoqués par le Ministre de l'Economie après consultation du président et du conseil. Le conseil comprend les membres du bureau, deux représentants de chacun des

(17) Reichsgesetzblatt, I, p. 1077.

(18) Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger, N° 250. Les nouveaux statuts de la Fédération Allemande, qui ne pourront être modifiés à l'avenir qu'avec l'agrément du Ministre de l'Economie, ont été promulgués en annexe à l'ordonnance du 13 octobre 1936.

(19) L'activité de ces groupements au point de vue de l'organisation générale du crédit se manifeste notamment par leur participation au « Zentraler Kreditausschuss » chargé de réglementer, sous la direction du Commissaire du Reich, la concurrence des établissements de crédit. Cf. J. B. GRADL : « Neufassung der Zins- und Wettbewerbsabkommen im Kreditwesen » dans « Der deutsche Volkswirt », 8 janvier 1937.

« Reichsgruppen » de la banque, du commerce et de l'artisanat, nommés par le président avec l'agrément du chef de chacun de ces groupes et finalement de six représentants des coopératives et des fédérations régionales, également désignés par le président. — Le président est chargé de provoquer la création, la dissolution, la fusion des banques populaires urbaines. Il peut imposer aux coopératives récalcitrantes des pénalités allant jusqu'à 10.000 R. M. Le conseil doit donner son avis sur les décisions importantes. L'assemblée plénière, dirigée par le président, donne quitus à la gestion de ce dernier et prononce s'il possède la confiance des coopératives. La première de ces décisions peut être prise à mains levées, la seconde doit donner lieu à un vote secret.

La principale fonction de la Fédération Allemande et des fédérations régionales est l'exercice d'un contrôle annuel de la comptabilité et du fonctionnement de toutes les coopératives affiliées. Le contrôle est effectué en principe par les soins des fédérations régionales, dont les directeurs sont nommés par le président de la Fédération Allemande et qui sont tenues d'adopter littéralement les statuts que leur propose le syndic ainsi que de renseigner sans délai la Fédération sur les irrégularités qu'elles auraient découvertes. La Fédération Allemande procède elle-même à la vérification des caisses régionales, des coopératives ayant à leur tête l'un des dirigeants de la fédération régionale dont elles font partie, et des coopératives établies dans la même localité que ces dernières²⁰. — L'efficacité du contrôle est renforcée en premier lieu par l'obligation

(20) Pratiquement la révision des caisses régionales est confiée par la Fédération à un organisme de contrôle créé par les soins de la Caisse Centrale Allemande des Coopératives : la « Deutsche Genossenschafts-Revisions-und Treuhand A. G. ».

pour toutes les coopératives de s'affilier à une fédération régionale et à la Fédération Allemande et de participer aux frais occasionnés par le fonctionnement de ces organismes, qui étaient restés, jusqu'à 1934, sous la dépendance financière des établissements soumis à leur contrôle et s'étaient vus fréquemment réduire à l'impuissance par la sécession des coopératives récalcitrantes. D'autre part la loi du 30 octobre 1934 crée un corps de contrôleurs de coopératives (« *genossenschaftliche Wirtschaftsprüfer* ») nommés par le Ministre de l'Economie après avoir subi un examen spécial ²¹. Chaque fédération est tenue d'adjoindre à ses effectifs normaux au moins un contrôleur de coopératives accrédité. — Pour assurer l'application des réformes dont elle a reconnu l'utilité, la fédération régionale dispose d'une série de moyens de persuasion et de contrainte. Au terme de la révision, le contrôleur fait aux membres de la direction et du conseil d'administration un rapport oral sur les résultats de ses vérifications. Un rapport écrit est adressé ensuite à la direction de la coopérative par les soins de la fédération, qui avise de cet envoi chacun des administrateurs. La fédération a le droit de se faire représenter aux séances du bureau et du conseil d'administration et à l'assemblée générale consacrées à l'examen du rapport faisant suite au contrôle. Elle peut provoquer elle-même une assemblée générale dont elle fixe l'ordre du jour. Enfin la Fédération Allemande peut pénaliser les coopératives rebelles et les rayer de la liste de ses membres, ce qui revient à les condamner à la dissolution, puisqu'elles

(21) Ces contrôleurs sont assimilés à certains égards, aux « *Wirtschaftsprüfer* » institués par la novelle du 19 novembre 1931 pour effectuer le contrôle des bilans des sociétés par action. Les conditions de leur nomination sont réglementées par l'ordonnance du 7 juillet 1936. (Cf. « *Der deutsche Volkswirt* », 2 juillet 1937, p. 46).

n'ont pas le droit d'exister en dehors du groupement fédéral.

Parallèlement à la centralisation administrative s'est réalisée, dans une large mesure, l'unification du système bancaire central. A la suite des difficultés causées par l'inflation et par la crise de 1931, la Caisse Centrale Prussienne, devenue en 1932 la Caisse Centrale Allemande des Coopératives (« Deutsche Zentralgenossenschaftskasse »)²², avait notablement accru sa clientèle de coopératives urbaines, qui ne comprenait guère, à l'origine, que les coopératives de la fédération artisanale, fusionnée en 1921 avec la Fédération Générale. La Caisse Centrale avait pu étendre son influence d'autant plus facilement que des liens assez étroits unissent le système des caisses régionales à celui des fédérations régionales de révision, ces deux groupes d'organismes étant dirigés en partie par les mêmes personnes. Au contraire les sections coopératives de la Dresdner Bank, conformément aux anciens principes de la Fédération Générale, sont en relation directe avec les établissements primaires, et ne bénéficient donc que d'une influence réduite sur les formations fédérales. La mainmise du Reich sur la Dresdner Bank en 1931 et sur la Caisse Centrale Prussienne en 1932 avait permis de supposer que l'unification du système bancaire central se réaliserait rapidement au profit de l'organisme étatique. Après l'arrivée au pouvoir du parti national-socialiste et la « synchronisation » du crédit populaire, la propagande des partisans de l'unification put s'appuyer, en outre, sur l'impopularité de la Dresdner

(22) Ordonnance du 21 octobre 1932, déjà citée (p. 602, note 2). Les vicissitudes subies jusqu'à 1932 par l'ancienne Caisse Centrale Prussienne, du fait, notamment, de l'immobilisation de ses créances sur les coopératives agricoles, sont décrites par le rapport DEUMER, déjà cité. (Untersuchung des Bankwesens, I, 1, p. 274 ss.).

Bank, considérée comme étrangère aux classes moyennes (« mittelstandsfremd ») ²³. En mai 1933 eurent lieu, au Ministère de l'Economie, les négociations tendant à résoudre le problème posé par le dualisme des organes centraux du crédit populaire. Comme elles n'aboutirent à aucun résultats visible, la Fédération Allemande prit les devants et provoqua des transferts de comptes de la Dresdner Bank à la Caisse Centrale Allemande. Par une lettre du 13 juillet 1933, le secrétaire d'Etat à l'Economie mit fin à cette pression en interdisant aux parties en cause de préjuger de la décision des pouvoirs publics. Le rapport sur les coopératives de crédit présenté à la Commission d'enquête bancaire de 1933 par le D^r Deumer n'apporta sur ce point aucune proposition précise; il se bornait à suggérer un compromis consistant à réserver à la Dresdner Bank la clientèle des banques populaires les plus évoluées, ce qui revenait sensiblement à vouloir maintenir le statu quo. Bien que la question n'ait toujours pas reçu de solution officielle, l'influence effective de la Caisse Centrale Allemande n'a pas cessé de croître : Sur les quelque 1300 banques populaires urbaines comprises dans la Fédération Allemande en 1933, 1057 étaient en relations avec la Dresdner Bank et un nombre à peu près équivalent avec la Caisse Centrale Allemande; 800 banques populaires collaboraient simultanément avec les deux organismes, le plus souvent dans le seul but de bénéficier à la fois des deux réseaux d'encaissement et de virement. En 1937, la proportion des banques populaires urbaines affiliées au système de la Caisse Centrale s'élevait à 95 p. cent de l'effectif total ²⁴.

(23) Der deutsche Oekonomist, 28 juillet 1933, p. 970. Id. Untersuchung des Bankwesens, rapport DEUMER.

(24) Der deutsche Volkswirt, 2 juillet 1937, p. 25.

L'un des buts de la Fédération Allemande est de réunir ses membres en une collectivité de garantie mutuelle (§ 3, 4°, g des statuts du 23 octobre 1936. Un fonds de garantie des banques populaires («Kreditgenossenschaftlicher Garantiefonds des Deutschen Genossenschaftsverbandes») fut effectivement constitué au cours de la dernière assemblée plénière des coopératives urbaines, tenue le 25 octobre 1937²⁵. Ce fonds tire ses ressources d'une contribution annuelle des banques adhérentes, égale à 1/2 p. mille du montant de leurs engagements, tels que les définit le § 11, al. 1 de la loi relative au système bancaire, ainsi que des engagements par endossement, à l'exception de ceux qui sont garantis par le Reich ou par un Pays. Le produit annuel de cette ressource est évalué à un minimum de 700.000 à 750.000 RM., compte non tenu du revenu des sommes ainsi accumulées. La Fédération est en droit de proroger ou de supprimer au bénéfice de tout ou partie de ses adhérentes, l'obligation de subir un ou plusieurs de ces prélèvements annuels. Le fonds collectif fait partie du patrimoine de la Fédération Allemande. Néanmoins les versements effectués par les banques populaires restent, à concurrence de 90 p. cent de leur montant, entre les mains des fédérations régionales qui les administrent au nom et sous la surveillance de la Fédération Allemande. On a voulu, de cette façon, rendre les contributions moins pénibles aux coopératives de crédit, chacune étant assurée de bénéficier, d'une manière directe ou indirecte, de l'utilisation de ses versements. D'autre part, les interventions les plus rapides étant les plus efficaces et les moins onéreuses, il importe qu'en cas de besoin les sommes consti-

(25) Cf. HEINRICH FUCHS : « Kreditgenossenschaftlicher Garantiefonds », dans « Die Bank », 10 novembre 1937, p. 1533 ss.

tuant le fond collectif puissent être mises en œuvre sans délai, et donc par une instance familiarisée avec les situations locales et tenue la première au courant des difficultés subies par les établissements de base. La modicité du prélèvement réservé à la Fédération Allemande s'explique par le fait que les ressources centrales ne doivent intervenir qu'en seconde ligne et pourront donc s'accroître plus continûment que les ressources régionales. Les subsides accordés sur les ressources du fonds de garantie doivent permettre d'écarter dès leur apparition les dangers rencontrés par les banques populaires et de supprimer ainsi toute menace pour les sociétaires responsables, pour les déposants et pour l'ensemble des banques populaires, particulièrement pour celles des mêmes régions que les établissements éprouvés. Ces secours, attribués par les fédérations régionales avec l'agrément de la Fédération Allemande, ou, s'il s'agit des ressources centrales, par le bureau de cet organisme, peuvent prendre, suivant les cas, la forme d'avances à fonds perdus, d'avances avec ou sans intérêts, de cautions et de garanties. La modalité de l'avance à fonds perdus, qui semble devoir comporter pratiquement un concordat réservant au fonds de garantie une part des bénéfices nets ultérieurs, est particulièrement destinée à faciliter l'assainissement immédiat des banques populaires et à mettre à l'abri, aussi parfaitement que possible, la responsabilité des sociétaires.

Les réformes réalisées depuis 1933, principalement en matière de contrôle portent la trace visible des conclusions du rapport sur les coopératives de crédit présenté à

la commission d'enquête sur la banque²⁶ : L'efficacité du contrôle doit être assurée surtout par les décisions des organes locaux; il a pour but principal d'empêcher la mauvaise gestion de se poursuivre de manière occulte. De même la commission coopérative de l'Institut de Droit Allemand avait repoussé le projet de subordonner à l'assentiment fédéral la désignation du comité de direction des banques populaires²⁷; l'ordonnance du ratifia ces conclusions.

Malgré ces précautions prises pour maintenir les anciennes bases du crédit populaire allemand, le système de Schulze-Delitzsch est devenu méconnaissable. La responsabilité de la gestion locale repose effectivement sur les fédérations régionales et sur la Fédération Allemande. Le montant des dommages-intérêts dont le paiement peut être mis à la charge des organes de contrôle pour négligence grossière de leur part est certes limité à 25.000 RM.; mais depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du

Les organes locaux sont, en droit comme en fait, solidaires les uns des autres et strictement soumis aux pouvoirs centraux. Le renforcement du contrôle et la création d'un fonds de garantie dont les ressources ne sauraient, en cas de besoin, être refusées aux banques populaires, rendent inévitable un relâchement de la vigilance des coopérateurs. Réciproquement, pour faire face aux responsabilités mises à leur charge et pour préserver les ressources du fonds de garantie, les organes centraux seront enclins à faire l'usage le plus large de leurs droits de contrôle et de leurs pouvoirs disciplinaires. Enfin l'influence prise par la Caisse Centrale Allemande dans le

(26) Rapport DEUMER, déjà cité, p. 317.

(27) Rapport DEUMER, déjà cité. *Blätter für Genossenschaftswesen*.

domaine du crédit urbain assure la mise en œuvre d'un contrôle à priori de la gestion locale : L'efficacité de la collaboration permanente instituée, à l'occasion de la crise bancaire, entre les Caisses régionales et les organes locaux fut l'un des motifs invoqués en faveur de l'extension du rôle de la Caisse Centrale. Détruite par la centralisation administrative et bancaire, l'indépendance des organes locaux perd d'ailleurs une grande partie de sa raison d'être, puisqu'elle ne saurait plus être mise au service des techniques mutualistes du crédit, presque entièrement éliminées au profit des méthodes capitalistes.

III. L'évolution subie par les banques populaires allemandes depuis l'avant-guerre permet de conclure que la formule appliquée en France à partir de 1929 n'est pas simplement une réaction engendrée par l'optimisme excessif du législateur de 1917 : Les principaux éléments de cette formule traduisent les caractères essentiels et nécessaires du crédit populaire urbain.

L'expérience d'avant 1914 avait bien démontré que la responsabilité personnelle ne saurait constituer qu'un substitut imparfait du capital social et que l'intervention de l'Etat était nécessaire pour compléter les ressources à long terme des banques populaires. Toutefois les circonstances anormalement favorables au milieu desquelles s'étaient développées les banques populaires allemandes avaient pu masquer les limites du crédit populaire urbain. Une industrialisation moins poussée, faisant moins brutalement suite au régime artisanal, n'aurait très probablement pas suscité la naissance du vaste mouvement des banques délitzschéennes. Si, d'autre part, ces organismes firent preuve de stabilité jusqu'à 1914, leur évolution ultérieure devait faire ressortir que le succès de

leurs méthodes ne saurait se concevoir à moins que l'évolution générale de l'économie ne permette à leurs emprunteurs de participer à une activité presque constamment rémunératrice.

De l'enseignement concordant des expériences française et allemande, il résulte que, si cet ensemble de coïncidences favorables fait défaut, l'application des méthodes mutualistes est incompatible avec la sécurité des capitaux utilisés par les banques populaires. Cette incompatibilité apparaît à la fois au point de vue des techniques particulières du crédit mutuel et au point de vue de la condition essentielle à la mise en œuvre de ces techniques : l'indépendance des organes locaux.

Le sort de la société de caution mutuelle en France, aussi bien qu'en Allemagne l'évolution de la responsabilité collective, démontrent qu'une bonne gestion, les banques populaires, défavorisées par les conditions économiques et psychologiques particulières au milieu urbain, ne sauraient établir entre leurs capitaux propres et leurs capitaux d'emprunt un rapport différent de celui qu'adopteraient des entreprises capitalistes. Au point de vue de leurs opérations actives, les banques populaires compromettraient leur existence si, en période d'instabilité économique, elles basaient une proportion même peu importante de leurs crédits sur les seules qualités personnelles des emprunteurs.

Pour faire face aux difficultés résultant des fluctuations économiques, les banques populaires sont, en deuxième lieu, contraintes d'adopter de profondes réformes de structure, qui excluent définitivement la mise en œuvre des techniques mutualistes du crédit.

La crise économique ou bancaire fait apparaître

d'abord les insuffisances du personnel supérieur des établissements locaux. Trop faiblement rémunéré, le personnel salarié ne possède, le plus souvent, ni les qualités professionnelles ni les qualités morales nécessaires pour surmonter les dangers et les tentations que suscitent les ères d'instabilité. Mal préparés à leur rôle, les représentants des actionnaires ne peuvent exercer une surveillance efficace sur le personnel de direction. Une centralisation administrative énergique paraît être le seul moyen de remédier à cette première insuffisance.

Les banques populaires souffrent, en deuxième lieu, de la faible surface financière de leurs adhérents. La nécessité pour ces établissements de disposer d'un capital important est d'autant plus urgente que, les classes productrices moyenne et inférieure ne pouvant constituer, grâce à leurs seules ressources, un organisme particulier de crédit à moyen terme, cette catégorie d'opérations se trouve, en fait, dévolue aux banques populaires. Solidaires les unes des autres aux yeux de leurs déposants, les banques populaires sont enfin amenées à constituer un fonds collectif de garantie géré par l'administration centrale. Ne pouvant trouver à ces besoins une contre-partie suffisante ni dans les souscriptions de leurs adhérents, ni dans la mise en réserve de leurs maigres bénéfices, elles en sont réduites à faire appel aux ressources de l'Etat. L'intervention étatique, qui se traduit soit par la création d'une dotation permanente, soit par des avances occasionnelles, renforce l'autorité de l'administration centrale en même temps qu'elle supprime l'indépendance de l'ensemble du système de crédit populaire.

C'est également grâce à l'aide financière de l'Etat que se constitue le capital de la banque centrale coopérative.

L'existence de cet établissement entraîne la mise en œuvre d'un moyen de contrôle supplémentaire. Que la banque centrale bénéficie de l'autorité et des moyens d'investigation de l'organisme administratif ou qu'elle s'appuie sur un réseau d'établissements secondaires, elle ne saurait fonctionner régulièrement sans exercer un contrôle à priori sur la gestion locale.

Les obstacles qui s'opposent à la mise en pratique des méthodes de crédit mutualistes diminuent considérablement l'utilité du mutualisme juridique, dont le rôle se réduit à garantir une distribution égalitaire du crédit, moyennant que reste sauvegardé le remboursement des capitaux prêtés.

En démontrant l'impossibilité de remplacer dans une mesure appréciable les garanties matérielles du crédit par des valeurs inhérentes à la personne, l'évolution récente du crédit populaire consacre l'échec des ambitions essentielles de cette institution. L'utilité des banques populaires ne saurait, pour autant, être considérée comme négligeable. En dépit de la centralisation dont ils sont l'objet, les établissements locaux ne cessent de garder, par l'intermédiaire de leur conseil d'administration, un certain contact avec leurs usagers.

Les privilèges fiscaux et les dotations accordés par l'Etat leur permet de consacrer aux petits crédits une proportion importante de leurs ressources. Les banques populaires sont enfin, aux mains de l'Etat un précieux moyen d'interventionnisme économique et de mobilisation financière et industrielle. Il reste que, pour maintenir au crédit populaire son efficacité présente, il a été indispensable d'éliminer, au profit de l'étatisme, les caractères essentiels du mutualisme.

ANNEXE 1.

Evolution générale des banques populaires françaises régies par la loi du 13 mars 1917.

Exercice	Nombre d'Etablissements en fin d'Exercice.				Nombre de Sociétaires en fin d'exercice	Capital Versé en fin d'exercice. (en milliers de francs)	Réserves en fin d'exercice. (en milliers de francs)	Montant des Opérations effectuées en cours d'exercice. (En milliers de Francs)
	Sièges	Succursales et Agences permanentes.	Bureaux périodiques	Total				
1918	3			3	610	775		
1919	33			33	5.260	5.517		5.600
1920	70			70	13.610	13.600		16.274
1921	88	40		128	21.350	21.400		22.398
1922	93	87		180	26.560	33.052		28.038
1923	96	116	69	280	34.500	47.146		43.709
1924	100	138	39	328	40.660	53.735		51.463
1925	100	152	112	365	53.530	64.683		58.598
1926	100	172	133	406	50.860	75.343		77.175
1927	100	213	145	460	50.990	89.827	28.874	95.662
1928	98	244	173	515	52.720	99.706		96.400
1929	95	263	181	539	54.530	122.658	46.298	
1930	96	265	221	562	55.280	157.689	48.871	
1931	96	285	258	639	56.360	168.467	54.905	
1932	95	292	267	654	57.060	173.781	57.368	
1933	94	317	283	694	56.160	189.298	60.613	78.338
1934	92	297	273	662	55.810	168.387	61.395	71.077
1935	80	304	251	635	54.150	165.710	61.150	67.000
1936	76	303	242	621	52.000	150.297	65.617	81.130

(1) Pour 1934 et 1935, les chiffres indiqués sont ceux du capital souscrit, seuls donnés par les rapports de la Chambre Syndicale relatifs à ces exercices.

(2) Jusqu'à 1927, le chiffre des réserves a été considéré par la Caisse Centrale des Banques populaires comme trop négligeable pour être indiqué dans ses rapports annuels. (Réunion Plénière du 25 mai 1927, Compte rendu, p. 42).

ANNEXE 3.

Comptes de Profits et Pertes de la Caisse Centrale des Banques Populaires.

	1929	1932	1933	1934	1935	1936
D E B I T						
Frais généraux	1.307.233	1.545.987	1.624.464	1.753.826	1.870.616	2.076.861
Intérêts sur comptes de dépôts à terme	-	-	-	189.861	346.885	244.140
Intérêts sur comptes clients	-	1.214	4.278	3.952	5.663	6.862
Intérêts sur comptes avances Banque de France	171.404	3.353	-	123.613	59.272	311.838
Intérêts sur compte avance Chambre Syndicale	-	-	-	3.611	9.861	138.340
Divers	16.195	-	524.999	-	-	-
Bénéfices	-	1.034.710	986.395	2.335.410	1.292.866	1.286.134
Total	1.496.832	2.585.244	3.090.126	4.410.272	3.584.963	4.063.975
C R E D I T						
Agios et commissions du portefeuille	-	262.066	650.667	579.841	870.133	945.684
Intérêts sur comptes Banques Populaires	60.832	295.173	423.851	1.803.571	1.458.958	1.832.472
Intérêts sur comptes correspondants et banquiers	22.322	543.618	331.132	98.824	131.639	90.229
Revenu du portefeuille valeurs mobilières	-	603.634	766.000	625.891	538.606	576.440
Commission sur remises directes et écritures des	-	318.779	307.105	260.025	243.087	262.470
Commissions sur opérations sur titre. (B.P.)	53.486	306.783	321.991	380.745	275.567	130.800
Bénéfices sur remboursements et réalisations de	3390.338	38.377	5.272	584.313	30.762	27.799
Loyers	-	-	-	-	-	158.215
Divers	-	216.514	284.108	77.062	36.111	39.657
Pertes	968.264	-	-	-	-	-
Total	1.496.832	2.585.244	3.090.126	4.410.272	3.584.963	4.063.975

ANNEXE 2.

Bilans de la Caisse Centrale des Banques Populaires. — ACTIF ¹.

Exercices	1929	1932	1933	• 1934	1935	1936	1936 après appli- cation de l' a Loi du 13-8- 1936
<u>Immobilisations</u>							
Frais de constitution	81.901	56.844	I	I	I	I	I
Frais de premier établissement	I	100.439	I	I	I	I	I
Frais sur augment. de capital	-	-	-	67.214	-	-	-
Immeuble	-	-	-	-	-	-	-
Installation et mobilier	I.627.318	I.459.282	I.108.873	793.905	462.401	I.900.000	I.900.000
Titres de Sociétés immobilières	6.521.950	6.387.450	6.387.450	6.388.950	6.385.957	54.709	54.709
Avances immobilisées	854.670	737.051	687.051	627.051	590.051	4.107.729	300.001
Dépôts et avances	22.700	22.700	21.580	22.982	22.982	90.000	90.000
						22.982	22.982
<u>Réalisable à terme</u>							
Banques Populaires. Avances à							
Termes	I5.580.659	-	-	-	-	-	-
Comptes à apurer	290.761	-	-	-	-	-	-
Sociétaires (capital non appelé)	-	-	-	I.500.000	I.500.000	I.500.000	I.500.000
Banquiers et correspondants	-	-	-	-	-	-	-
(encaissement)	-	2.105.621	715.593	374.7361	550.031	641.736	641.736
<u>Réalisable à bref délai</u>							
Portefeuille valeurs mobilières	7.031.576	27.044.955	22.472.902	10.220.087	15.404.797	14.983.528	14.983.528
Portefeuille papier commercial	800.586	9.382.577	8.131.668	11.754.368	11.776.915	13.588.080	13.588.080
Correspondants étrangers	-	543.288	335.972	155.654	66.168	600.333	600.333
Comptes titres et coupons	380.292	8.129	90.839	6.426	3.655	I.456	I.456
Banques ppulaires débitrices	24.183.689	21.193.187	27.871.253	42.605.991	40.699.281	22.563.302	22.563.302
<u>Disponibles</u>							
Caisse	325.418	316.211	325.233	514.343	316.096	328.215	328.215
Banquiers	4.817.241	23.270.569	2.572.844	2.163.463	I.551.042	16.588.139	16.588.139
Bonds de la Déf. Nat. en pension	-	-	-	-	-	14.000.000	14.000.000
Correspondants débiteurs	4.183.991	-	-	-	-	-	-
Chèques postaux	-	113.884	72.490	72.266	15.515	96.406	96.406
	-	-	-	-	-	2.073.606	2.073.606

ANNEXE 2 bis.

Bilans de la Caisse Centrale des Banques Populaires. — PASSIF.

Exercices	1929	1932	1933	1934	1935	1936	1936 après appli- cation de la Loi du 13 - 8 - 1936
<u>Non exigibles</u>							
Capital	4.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Augmentation de capital	362.000			2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Remboursement à effectuer à la Chambre Syndicale sur les Avances de l'Etat							
Provision pour risques divers et fluctuations de valeurs mobilières.		100.000	280.000	330.000	1.660.000	2.810.000	4.500.000
Provision spéciale (Loi du 13-8-1936)							
Réserve spéciale	620.264	620.264	650.000	670.000	690.000	700.000	8.562.530
Réserve légale	265.190	266.818	334.029	379.137	426.888	431.001	431.001
<u>Exigible à terme</u>							
Avances de l'Etat	16.500.000	14.250.191	14.250.191	14.000.000	14.000.000	14.000.000	
Avances pour réorganisation du crédit populaire à Paris.	3.500.000						
Emprunt Caisse des Dépôts et Consignations.	14.400.000						
Banque de France, Avances à moins de 30 jours.					4.800.000		
Dépôts à terme	554.516	1.000.000		12.000.000	10.150.000	2.700.000	2.700.000
<u>Exigible immédiatement</u>							
Banque de France, Compte d'Avances	3.500.000				6.284.653		
Banques populaires crédi- tées	21.644.596	62.032.392	44.532.671	34.898.823	27.118.393	52.498.224	52.588.284

ANNEXE 4.

Budget de la Chambre Syndicale des Banques Populaires.

EXERCICES	D E B I T				C R E D I T						
	Pris généraux amortissements provisions	Rétrocessions et dotations d'intérêts	Dotations diverses	Reporta à nouveau	TOTAL	Participation des banques pop. au fonds commun	Intérêts sur vances spéciales (45 millions)	Intérêts Caisse centrale	Bureau du portefeuille - titres	Intérêts et revenus di- vers	Reporta à nouveau
	1	2	3	4	5	6	7	8.	9	10	11.
1928-30	1.606.225,28	-	-	-	1.606.225,28	1.306.161,65	288.411,76	-	-	11.651,67	-
1931	1.793.431,05	-	-	-	1.793.431,05	1.244.222,35	384.087,18	38.061,50	127.200.	-	-
1932	2.038.509,91	-	-	-	2.081.508,91	1.235.914,60	507.979,91	19.714,40	320.000	-	-
1933	2.144.594,74	-	-	20.403,74	2.164.997,—	1.332.359,20	455.687,60	97.000,20	350.000	-	-
1934	1.968.097,01	842.685,16	-	11.669,86	2.219.350,02	2.068.408,68	136.319,65	-	-	11.288,95	20.403,74
1935	2.289.606,—	4.787,60	895.000	110.729,10	3.000.122,70	1.798.849,85	-	-	-	1.189.702,99	11.569,86
1936	3.046.677,67	96.446,47	22.600	150.000,—	3.317.623,14	1.726.949,35	-	-	-	1.480.345,69	110.729,10

Comptes d'intérêts afférents aux emprunts contractés

par la Chambre Syndicale auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations,

Exercices	D E B I T		C R E D I T					Déficit
	Intérêts payés à la Caisse des Dépôts et Consignations.	Intérêts dus par la Caisse des Dépôts et Consignations.	Intérêts sur fa- cilités de Caisses	Intérêts sur por- tefeuille. - Titres- spécial	Intérêts Divers			
1929-30								
1931	370.623.94	305.524.14	65.099.80	-	-	-	I.445.111.78	
1932	2.813.915.16	241.679.83	473.222.03	653.301.52	-	-	I.329.398.90	
1933	2.839.428.06	156.037.12	157.406.25	696.585.79	-	-	I.495.130.27	
1934	2.363.709.35	87.446.91	195.095	586.037.17	-	-	984.316.94	
1935	2.316.867.10	32.487.97	-	675.888.77	624.167.42	-	4.873.129.82	
1936	4.873.129.82	-	-	-	-	-	7.177.916.67	
	7.177.916.67	-	-	-	-	-		

ANNEXE 6.

Bilans comparés des banques populaires urbaines allemandes et des grandes banques berlinoises à succursales.

	Banques populaires				Banques Berlinoises à succursales			
	1913	1925	1929	1932	1913	1925	1929	1932
A C T I F								
Immobilisations sociales	3.6	4.6	3.5	5.7	1.9	3.3	1.6	2.8
Titres, participations, prêts à long terme	16.9	3	6.5	10.4	12.6	4.8	3.6	11.6
Comptes courants débiteurs	59.7	68.9	65.8	65.7	37.4	42	42.4	51.6
Reportes, avances, gages	-	-	0.5	0.3	16.5	10.3	17.7	10.5
Portefeuille commercial et bancaire	16.6	21.6	21.3	15.7	27	35.1	31.7	20.9
Caisse et Banques Centrales	3.3	4.1	2.6	2.2	4.6	4.5	3	2.6
Total pour cent	100	100	100	100	100	100	100	100
Total en millions de M ^k ou RM	2.140	688	1.886	1.559	7.401	5.638	12.542	7.853
P A S S I F								
Capital	14	13.1	11.6	13.3	14.5	8.6	4.2	4.8
Réserves	6.3	6.7	4.4	5.9	4.6	3.3	2.4	0.9
Créditeurs à long terme	1	0.5	1	1.7	-	-	1.5	1.8
Créditeurs à court terme	78.7	79.7	83	79.1	80.9	88.1	91.9	92.7
Total p. cent	100	100	100	100	100	100	100	100
Total en millions de M ^k ou RM	2.124	671	1.883	1.536	7.256	5.648	12.450	7.858

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages généraux.

- BOURGUIN (M.). — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*. Paris 1904.
- DATY (G.). — *L'artisanat en Alsace*. Thèse Paris, 1933.
- DAUPHIN-MEUNIER (A.). — *La banque 1919-1935*. Paris 1935.
- DEBRÉ (M.). — *L'artisanat, classe sociale*, Thèse Paris, 1934.
- GERMAIN-MARTIN (L.). — *Les problèmes du crédit en France*. Paris, 1919.
- GIDE (C.). — *La coopération*. Conférences de propagande, 2^e éd., Paris, 1906.
- GUIONIN (E.). — *Quelques aspects du capitalisme d'Etat. Les avances à taux réduit*. Thèse Toulouse, 1935.
- HUART (A.). — *L'organisation du crédit en France*. Paris, 1913.
- HOUPIN (C.) et BOSVIEUX (H.). — *Traité général théorique et pratique des sociétés civiles et commerciales et des associations*. 7^e éd., Paris 1935.
- JAMES (E.). — *Les formes d'entreprises*. (Tome III du *Traité d'économie politique* publié sous la direction de H. TRUCHY), Paris, 1935.
- KLEIN (P.). — *L'évolution contemporaine des banques alsaciennes*. Thèse Strasbourg, 1931.
- LAVERGNE (B.). — *Les coopératives de consommation en France*, Paris, 1923.
- CONRAD (J.). — *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Jéna, 1909.
- PALYI (M.) and QUITTNER (P.). — *Handwörterbuch des Bankwesens*. Berlin 1933.
- SOMBART (W.). — *Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten Jahrhundert*. Berlin, 1903.
- Untersuchung des Bankwesens, 1933*. — Discours, rapports et statistiques publiés par les soins de la Reichsbank.

II. — Ouvrages traitant du crédit populaire urbain en France.

- ALBERTINI (P.). — *Le développement des banques populaires en France*. Thèse Paris, 1926.
- DUFOURMANTELLE (M.). — *Les prêts sur l'honneur*. Paris, 1913.
- FERRIER (L.). — *Les banques populaires*. Thèse Lyon, 1927.
- GATAU (C.). — *Du crédit populaire urbain*. Thèse Bordeaux, 1925.
- GUÉRIN (Y.). — *Le crédit coopératif commercial, le crédit urbain*. Thèse Paris, 1921.
- LACOUR (A.). — *La banque populaire de Cannes et de ses environs*. Cannes, 1906.
- MINISTÈRE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE. — *Le crédit au petit et moyen commerce*, 1917. *Le crédit aux petits commerçants*, 1919.
- VEAUX (A.). — *Le crédit agricole et populaire en France*. Thèse Rennes, 1928.

III. — Ouvrages traitant du crédit populaire en Allemagne.

- AHUIS (E.). — *Die Ursachen der Kapitalverluste der deutschen Kreditgenossenschaften seit der Stabilisierung*. Thèse Cologne, 1935.
- CRÜGER (H.). — *Grundlehren und Erfahrungen der Handwerker-genossenschaften*. (*Genossenschaftliche Zeit. u. Streitfragen*, 10. Heft).
- HUGENBERG (A.). — *Bank-und Kreditwirtschaft des deutschen Mittelstandes*. Munich, 1906.
- LINDECKE (O.). — *Das Genossenschaftswesen in Deutschland*. Leipzig, 1908.
- WYGODZINSKI UND MÜLLER. — *Das Genossenschaftswesen in Deutschland*. Leipzig-Berlin, 1929.

IV. — Ouvrages traitant spécialement de la banque centrale coopérative et de l'intervention de l'Etat.

- CRÜGER (H.). — *Der Staat und das Genossenschaftswesen*. (*Schmollers Jahrbuch*, 1912, I, p. 305).
- JOST (H.). — *Probleme der genossenschaftlichen Kreditorganisation*. *Genossenschaftliche Zentralkassen*. (*Schmollers Jahrbuch*, 1913, I, p. 329).
- Mitteilungen der Deutschen Zentralgenossenschaftskasse*. 1. Gilbhart, 1935. Fascicule jubilaire.
- PALLAIN (A.). — *La Caisse Centrale Prussienne des Coopératives*. Thèse Paris, 1902.

- Die Preussische Zentralgenossenschaftskasse. Ihre Aufgaben und ihr Wirken.* — Publication jubilaire. Berlin, 1922.
- SCHMIDT (G.). — *Die Entwicklung der Preussischen Zentralgenossenschaftskasse.* Thèse Würzburg, 1929.
- 25 Jahre Genossenschaftsabteilungen der Dresdner Bank.* — Publication jubilaire, 1929.
- WUTTIG (M.). — *Die Organisation des genossenschaftlichen Geldausgleiches.* Iéna, 1904.

V. — Publications périodiques.

- Actes des Congrès du Centre Fédératif de Crédit Populaire.*
- Bulletin Mensuel du Centre Fédératif de Crédit Populaire.* — (*Bulletin Périodique* depuis 1936).
- Comptes rendus des Réunions Plénières des banques populaires et des Assemblées générales de la Caisse Centrale et de la Chambre Syndicale.*
- Revue des Etudes Coopératives.*
- Die Bank.*
- Blätter für Genossenschaftswesen.*
- Der deutsche Ökonomist.*
- Der deutsche Volkswirt.* Notamment le fascicule spécial du 2 juillet 1937 :
- Die Wirtschaft im neuen.*
- Deutschland in Einzeldarstellungen; 17. Folge : Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften.*
- Jahrbuch des allgemeinen Verbandes der auf Selbsthilfe beruhenden Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften.*

Vu : *Le Doyen de la Faculté.*

H. NÉZARD.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

SAINT-GERMÈS

Vu et Permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
DAURE.

INDEX DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1. — Evolution générale des banques populaires urbaines comprises en 1932 dans la Fédération Allemande des Coopératives	29
TABEAU 1. — Répartition des ressources des banques populaires au 31 décembre 1927	101
TABEAU 2. — Résultats d'exploitation de la Caisse Centrale pendant la première période	157
TABEAU 3. — L'assistance financière de 1929 à 1936	186
TABEAU 4. — Evolution des ressources de la Chambre Syndicale jusqu'au 13 août 1936	234
TABEAU 5. — Bilan général des banques populaires d'Alsace et de Lorraine aux 31 décembre 1931 et 1932	267
GRAPHIQUE 2. — Evolution des bilans de la Caisse Centrale du 31 décembre 1929 au 31 décembre 1936	272-273

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION. — <i>Les principes du crédit populaire urbain.</i>	3
<i>Chap. I.</i> — Les bases théoriques de la banque populaire coopérative de crédit	3
<i>Chap. II.</i> — Les premières bases expérimentales du cré- dit populaire. Méthodes du crédit populaire urbain avant 1914	12
§ 1. L'aspect statique du système de Schulze- Delitzsch	13
§ 2. L'aspect dynamique du système de Schulze- Delitzsch	23
§ 3. Les banques populaires en France et en Alsace-Lorraine avant 1914	32
<i>Chap. III.</i> — Principes et méthodes du crédit populaire urbain avant 1914	35

PREMIERE PARTIE

Les banques populaires françaises de 1917 à 1929	45
<i>TITRE 1. — L'ORGANISATION THEORIQUE</i>	45
<i>Chap. I.</i> — Le mutualisme	46
Section 1 : Les cadres administratifs préalables au mutualisme technique	46
Section 2 : Le mutualisme juridique dans les mé- thodes de gestion	53
<i>Chap. II.</i> — L'étatisme	54
Section 1 : La réglementation	55
§ 1. Le statut juridique des banques popu- laires	55
§ 2. Le statut fiscal des banques populaires.	57
Section 2 : L'assistance financière	58

§ 1. Les éléments de la dotation	60
§ 2. Les modalités d'attribution et de remboursement	64
Section 3 : Les banques populaires, instruments de répartition des crédits de l'Etat	66
§ 1. Les prêts de reconstruction (Loi du 24 octobre 1919)	67
§ 2. Le crédit artisanal (Loi du 27 décembre 1923)	69
Section 4 : Le contrôle	74

TITRE 2. — LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE DU CREDIT POPULAIRE PENDANT LA PREMIERE PERIODE (1917-1929) 80

<i>Chap. I.</i> — Les organes locaux	81
Section 1 : La structure des organes locaux	81
Section 2 : Les ressources locales	89
§ 1. Les ressources à long terme	89
§ 2. Les ressources à court terme	97
Section 3 : Les opérations locales	102
<i>Chap. II.</i> — Les organes centraux	118
Section 1 : La structure des organes centraux	119
Section 2 : Les ressources centrales	130
Section 3 : L'activité des organes centraux	137
§ 1. L'organisation syndicale. Le contrôle en pratique	138
§ 2. L'activité financière et bancaire de la Caisse Centrale	146
I. Les services bancaires centraux ..	148
II. Les opérations de crédit	151

DEUXIEME PARTIE

Les banques populaires françaises de 1929 à 1937 165

TITRE 1. — L'ORGANISATION THEORIQUE 167

<i>Chap. I.</i> — Le mutualisme	168
<i>Chap. II.</i> — L'étatisme	180
Section 1 : L'assistance financière	183
§ 1. Les éléments de la dotation	183
§ 2. Les modalités d'attribution	187
§ 3. Les modalités de remboursement	191

Section 2 : Les banques populaires, instruments de répartition des crédits de l'Etat	201
§ 1. Le crédit artisanal	202
§ 2. La loi du 19 août 1936 sur l'aide temporaire aux entreprises commerciales, industrielles et agricoles	208
Section 3 : Le contrôle	213
 TITRE 2. — LE FONCTIONNEMENT PRATIQUE DU CREDIT POPULAIRE PENDANT LA DEUXIEME PERIODE (1929-1937)	 220
<i>Chap. I. — Les organes centraux</i>	<i>221</i>
Section 1 : La structure des organes centraux	221
Section 2 : Les ressources des organes centraux ..	230
Section 3 : L'activité des organes centraux	242
§ 1. L'organisation syndicale. Le contrôle en pratique	243
§ 2. Les réorganisations financières et les regroupements territoriaux	252
§ 3. Les opérations bancaires	276
§ 4. Les résultats d'exploitation	279
<i>Chap. II. — Les organes locaux</i>	<i>283</i>
Section 1 : La structure des organes locaux	283
Section 2 : Les ressources locales	291
§ 1. Les ressources à long terme	292
§ 2. Les ressources à court terme	295
Section 3 : Les opérations locales	299
 CONCLUSIONS:	 309
 ANNEXES	 335
 BIBLIOGRAPHIE	 340
 INDEX DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES	 343

